3 1761 11650694 0

Government
Publications

Governmen
Publicatio



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116506940

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Tuesday, April 4, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 19

Le mardi 4 avril 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

LIBRARY
MAY 17 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement»

INCLUDING:

The Third Report to the House

Y COMPRIS:

Le troisième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

26297—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin — Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*) — Gauthier (*Ottawa-Vanier*)
Béchard — Hnatyshyn
Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:
M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond — Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M^me^) — Leblanc (*Laurier*)
Joyal — McKinley—(12)
Lambert (*Bellechasse*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Thursday, April 6, 1978

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

THIRD REPORT

In relation to its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to the Green Paper on Legislation on Access to Government Documents in the event a final report cannot be presented in the current session, your Committee recommends:

That after the summoning of a new Parliament the Order of Reference to the Committee be renewed and all evidence and proceedings given in relation to this matter before the Committee be included in the said Order of Reference.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 19*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le coprésident

Gerald W. Baldwin

Joint Chairman

(*Concurred in Monday April 10, 1978*)

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 6 avril 1978

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le Livre vert intitulé «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement», votre Comité, advenant qu'il ne puisse déposer son rapport final au cours de la présente session, recommande ce qui suit:

Qu'après la convocation d'un nouveau parlement, l'Ordre de renvoi du Comité soit renouvelé et que tous les témoignages que le Comité a entendus, ainsi que les délibérations sur le sujet, fassent partie intégrante de cet Ordre de renvoi.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 19*) est déposé.

Respectueusement soumis,

(*Agréé le lundi, 10 avril 1978*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 4, 1978
(20)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:38 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Hnatyshyn and McKinley.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Bar Association: Mr. Jacques Viau, President; Mr. Peter Grant, Chairman of the Special Committee on Freedom of Information; Mr. Murray Rankin (Professor); Mr. Rod MacKenzie; Mr. Peter Rock and Mr. Joseph Beaubien.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6.*)

Mr. Jacques Viau made an opening statement.

The witnesses answered questions.

It was agreed,—That the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that:

> In the event a final report cannot be presented in the current session, your Committee recommends:
>
> that after the summoning of a new Parliament the Order of Reference to the Committee be renewed and all evidence and proceedings given in relation to this matter before the Committee be included in the said Order of Reference.

Ordered,—That the brief submitted by the Canadian Bar Association and the Documents entitled "Public Access to Government Information" and "Exemptions under the U.S. Freedom of Information Act" by Mr. David Johansen, be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendices "RSI-11", "RSI-12" and "RSI-13".*)

At 11:14 o'clock a.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 AVRIL 1978
(20)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Hnatyshyn et McKinley.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De l'Association du Barreau canadien: M. Jacques Viau, président: M. Peter Grant, président, Comité extraordinaire de la liberté d'information; M. Murray Rankin (professeur); M. Rod MacKenzie; M. Peter Rock et M. Joseph Beaubien.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (*Voir procès-verbal du mardi 7 février, 1978, fascicule nº6.*)

M. Jacques Viau fait une déclaration préliminaire.

Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective en recommandant que:

> Au cas où un rapport définitif ne pourrait être présenté au cours de la session actuelle, le Comité recommande:
>
> Qu'après la convocation d'un nouveau Parlement, l'ordre de renvoi du Comité soit renouvelé et que tous les témoignages et les délibérations concernant cette question devant le Comité soit compris dans ledit ordre de renvoi.

Il est ordonné,—Que le mémoire présenté par l'Association du barreau canadien et les documents intitulés «Accès aux documents du gouvernement» et «Exemptions aux termes de la Loi américaine sur la liberté d'information» par M. David Johansen, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendices «RSI-11», «RSI-12» et «RSI-13».*)

A 11 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)
Tuesday, April 4, 1978

• 0938

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think we now have a quorum for the hearing of evidence, and at which time, bearing in mind the meeting comes to order, the excitement of being on television will have to come to a stop. It is all right for we in the House of Commons who are used to television but we are afraid of exposing our colleagues from the other place to television on a general basis.

Senator Godfrey: We were there first now remember.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The general basis of it is once the meeting starts the tellevision cameras must leave. It is not a rule I necessarily agree with, but I am bound by it at the moment. So, the camera operators will take notice of that.

Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, before we start the regular proceedings this morning, you may recall that, some weeks ago—and we can get the actual reference for the purpose of the record—I drew attention to an editorial in the Toronto *Star* referring to a document which had been refused in the Laycraft inquiry. I received a copy of the document and I had been told that Mr. Fox had refused to produce it. Before filing the document I thought we should get an explanation of why, because, from reading it, I just could not understand why. Now, the counsel has made enquiries and has found out that at no time did Mr. Fox ever refuse to produce the document. The editorial in the *Star* was completely off base. What they had refused to produce was a memorandum to Cabinet which resulted, in the end, in the document being produced which was an entirely different thing. So that it was just as well that we decided to make inquiries before I put the document on the record. And that closes that.

• 0940

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Senator. I have been used to taking editorials in the Toronto *Star* as Holy Writ. I will have to revise my opinion now.

Senator Godfrey: . . . only in the last few elections . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was about to say that it was not the first time the Toronto *Star* had been wrong and it certainly will not be the last. Mr. Chairman, I wonder if I might mention that I have received two documents supporting the brief of the Canadian Association of University Teachers: one from the University of Regina, if I remember correctly, and one from McMaster. I should have them with me this morning, but that is my recollection and I can hand them over to the Clerks.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it agreeable that we have those read into the record and printed as part of the record?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Just a statement of support.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)
Le mardi 4 avril 1978

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons maintenant le quorum pour entendre les témoignagnes, et comme la séance est maintenant ouverte, il faudra mettre un terme à l'effervescence due à la présence des caméras. Nous avons, à la Chambre des communes, l'habitude des caméras, mais nous avons en général peur d'exposer nos collègues de l'autre endroit à la télévision.

Le sénateur Godfrey: Nous étions là les premiers si vous vous en souvenez.

Le coprésident (M. Baldwin): La règle veut qu'une fois la séance ouverte, les caméras de télévision sortent. Je n'approuve pas nécessairement cette règle, mais je dois m'y conformer en ce moment. Les caméramen doivent donc en prendre note.

Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, avant de passer à l'ordre du jour, vous vous souviendrez qu'il y a quelques semaines—nous pourrons obtenir la référence précise pour le compte rendu—j'ai attiré votre attention sur un éditorial du *Star* de Toronto, selon lequel on avait refusé de remettre un document à la Commission d'enquête Laycraft. J'ai reçu un exemplaire de ce document, et l'on m'avait dit que M. Fox avait refusé de le produire. Avant de le déposer, j'ai pensé qu'il fallait obtenir des explications à ce sujet, parce que l'ayant lu, je n'ai pas pu comprendre pourquoi on avait refusé de le produire. Après avoir fait enquête, le conseiller a trouvé que M. Fox n'avait jamais refusé de le produire. Le *Star* était donc complètement dans l'erreur. On a refusé de produire un mémoire présenté au cabinet, et finalement le document a été produit, ce qui est tout à fait différent. Ce fut donc une bonne chose que de décider la tenue d'une enquête avant de faire porter ce document au compte rendu. L'affaire est donc close.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, sénateur. J'ai l'habitude de prendre les éditoriaux du *Star* de Toronto pour de l'argent comptant. Je vais devoir revoir mes positions.

Le sénateur Godfrey: . . . seulement ces dernières élections . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): J'allais dire que ce n'est pas la première fois que le *Star* de Toronto est dans l'erreur, et ce n'est certainement pas la dernière. Monsieur le président, pourrais-je mentionner que j'ai reçu deux documents appuyant le mémoire de l'Association canadienne des professeurs d'universités: l'un nous vient de l'université de Régina, si j'ai bonne mémoire, et l'autre, de McMaster. Je devrais les avoir ce matin, mais je peux les remettre au greffier.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous d'accord pour qu'ils figurent au compte rendu?

Le coprésident (sénateur Forsey): Seulement une déclaration d'appui.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): But before we start, there are two other things I would like to bring up, Mr. Co-Chairman. The first is, I have a letter from Mr. Gerry Flaherty who I happened to sit next to on an airplane some months ago and who is seconder of the resolution to which the present brief is involved at the Canadian Bar in Winnipeg in 1976. He was seconder of the motion which formed the basis upon which the Canadian Bar has since proceeded. But Mr. Flaherty was then on his way or was shortly going to go to a conference in Manila called *The Manila Conference on the Law of the World* involving several thousand lawyers and others and at that conference, which took place in Manila—the date is August 26, 1977—the committee would be interested in knowing that Motion No. II is *Statutory Right of Access to Information.* Very briefly, after its recital, it goes on to say:

> . . . be it resolved that this Conference urges the governments of the world to enact legislation endowing their citizens with a statutory right to obtain access to information held by governments and their agencies subject only to a limited list of narrowly defined exemptions, with any refusal to provide such access or any unreasonable delay or costs to be subject to summary review and enforcements by the judiciary, on the merits with the burden of proof on the government.

This has a really familiar ring but I was wondering if the committee would agree that that be read into the record and printed. I do not suppose we will have any presentation from them but if it is acceptable that this be read into the record. Is there any objection?

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you. The only other point I would like to raise is this: at the present time it is difficult to find any insurance man who will place insurance on the continuing life of this Parliament and this being the case it would be a tragedy if all the work that this committee has done and the very useful and valuable briefs and representations, which have been made, have to be retracted at another Parliament. In the event that we are unable to, as it is very likely, produce a complete report before the forthcoming general election, I was wondering if the committee would, when we have enough members, pass a moton to propose a report to both houses urging that forthwith, after the convening of the next Parliament, the terms of reference of this committee be re-established and that all of the evidence and materials and representations, which have been made, be part of the terms of reference. In other words, we would not have to go back and retrace our steps. Now, if that is satisfactory, perhaps the Clerk might be able to draft a committee, for presentation, perhaps at the next meeting or when we have a quorum for dealing with proceedings. Is there any discussion of that, or are there any views on it, or is it satisfactory that this be done?

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Agreed. Okay. Now, would you introduce the witnesses, Mr. Co-Chairman?

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, nous avons ce matin avec nous une délégation très distinguée de l'Association du barreau canadien, en particulier le président de l'Association, Me Viau. Je lui demanderais maintenant

[*Translation*]

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de commencer, je voudrais soulever deux questions, monsieur le coprésident. Tout d'abord j'ai reçu une lettre de M. Gerry Flaherty à côté de qui j'ai voyagé en avion il y a quelques mois et qui appuit la résolution adoptée par le Barreau canadien à Winnipeg en 1976. Il a appuyé la motion sur laquelle s'est appuyé le Barreau canadien depuis lors. M. Flaherty se rendait à l'époque à une conférence à Manille, la Conférence de Manille sur le droit dans le monde, à laquelle participaient, entre autres, plusieurs milliers d'avocats. Cette conférence a eu lieu le 26 août 1977, et le comité sera peut-être intéressé d'apprendre que la motion numéro 11 traite du droit statutaire d'accès à l'information. Après le préambule, elle stipule que:

> Il est résolu que la présente conférence incite les gouvernements du monde à adopter une loi accordant à leurs citoyens un droit statutaire d'accès à l'information détenue par les gouvernements et leurs organismes, sous réserve d'une liste limitée d'exceptions définies avec précision, tout refus de fournir un tel accès ou tout délai ou frais déraisonnable sera soumis à un examen sommaire et à une décision judiciaire, le fardeau de la preuve étant assumé par le gouvernement

Cela nous semble très familier, mais je me demande si le comité serait d'accord pour que cette résolution figure au compte rendu. Je ne pense pas qu'ils nous enverront des mémoires, mais si vous êtes d'accord, la résolution pourrait figurer au compte rendu. Y a-t-il des objections.

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci. L'autre point que je voulais soulever est le suivant: il est actuellement difficile de trouver un agent d'assurance qui veuille bien nous garantir l'existence de la présente législature. Ce serait une véritable tragédie si le travail effectué par le comité, si les mémoires et les exposés valables et utiles qu'on nous a présentés devaient être de nouveau étudiés par une autre législature. Si nous ne pouvons pas, comme c'est fort probable, produire un rapport complet avant les élections générales, le comité voudrait-il adopter lorsque nous aurons assez de membres, une motion proposant aux deux Chambres qu'après la convocation de la prochaine législature, le comité reçoive de nouveau son présent mandat et que tous les témoignages et les mémoires présentés fassent partie de ce mandat. Autrement dit, nous ne saurions pas obligés de revenir en arrière et de refaire tout le travail. Si vous êtes d'accord, le greffier pourrait nous rédiger une motion qui pourrait être présentée à la prochaine réunion ou lorsque nous aurons le quorum nécessaire à cette fin. Avez-vous des objections ou des opinions à ce sujet ou êtes-vous d'accord pour qu'on procède ainsi?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Monsieur le président, voudriez-vous nous présenter les témoins?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Joint Chairman, we have here this morning a very distinguished delegation from the Canadian Bar Association, and particularly the President of the Association, Mr. Viau. I will now ask him to

[*Texte*]

de présenter son mémoire et d'introduire ses distingués collègues qui l'accompagnent.

• 0945

M. Jacques Viau (président, Association du Barreau canadien): Monsieur le président, pour donner suite à votre demande, je voudrais vous présenter ceux qui sont ici ce matin, Mr. Peter Grant from Toronto, who is the chairman of the Special Committee on Freedom of Information, along with Mr. Peter Rock, Mr. Rod MacKenzie from Vancouver, Professor Murray Rankin, and Mr. Joseph Beaubien, also from Montreal.

L'Association du Barreau canadien est heureuse d'avoir aujourd'hui l'occasion d'exprimer au Comité mixte permanent des Règlements et autre textes réglementaires, son point de vue sur la question de la «liberté d'information».

Comme les membres du Comité le savent, l'Association s'intéresse au premier chef à cette question depuis un certain temps. Elle préconise depuis longtemps l'adoption d'une mesure législative significative dans ce domaine. Nous tenons, en particulier, à féliciter votre Comité d'avoir su, par son travail exceptionnel, éclairer le grand public sur la question et servir de tribune où il est possible d'étudier les travaux pertinents de recherche et où les particuliers et les associations concernées peuvent exposer leurs points de vue.

Freedom of information is a fundamental issue—important not only to our Association but to all Canadians because the veil of secrecy that surrounds governments in this country interferes with the inherent rights of the individual in a democratic society. Based in part on the Joint Committee's hearings in 1975-76, the Canadian Bar Association decided to make the subject of freedom of information the theme of its convention in Winnipeg in 1976. Over a thousand lawyers from across Canada heard the extensive debates involving at that time Mr. Justice Thomas Berger from Vancouver, the Honourable Mitchell Sharp, Mr. Ralph Nader, the Honourable John Turner, and the Co-Chairman here today, Mr. Gerald Baldwin. At the plenary session following, on September 2, 1976, the Canadian Bar voted overwhelmingly in favour of a resolution in the following terms:

> that access to information legislation be enacted by the Parliament of Canada and all provincial legislatures in Canada creating a statutory right of persons to obtain access to information held by all governments or their agencies, subject only to a limited list of narrowly defined exceptions with any refusal to provide such information and any unreasonable delay or costs subject to review and enforcement by the courts on the merits with the burden of proof on the government.

Since that date, the Association has continued to speak out on the question of freedom of information. On February 9, 1977, my predecessor President Ferris gave a major press conference to reiterate the Bar's concern that this was an issue which could not be further delayed. The government eventual-

[*Traduction*]

present his brief and to introduce the distinguished colleagues who are with him.

Mr. Jacques Viau (President, Canadian Bar Association): Mr. Chairman, as you have requested, I would like to introduce those who are present this morning. M. Peter Grant de Toronto, président du Comité extraordinaire de la liberté de l'information, ainsi que M. Peter Rock, M. Rod MacKenzie de Vancouver, le professeur Murray Rankin et M. Joseph Beaubien, qui est aussi de Montréal.

The Canadian Bar Association is pleased to have this opportunity today to express its view to the Joint Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments on the question of freedom of information.

As members of the Committee are aware, our Association has been vitally interested in this question for some time. We have been one of the most active supporters of meaningful legislation in this field. We particularly wish to commend your Committee for its exceptional work in bringing this issue to public consciousness and in providing a forum where the relevant research can be studies and where concerned individuals and associations can express their views.

La liberté d'information est une question fondamentale, elle est importante non seulement pour notre association, mais aussi pour tous les Canadiens, car le voile de secret qui enveloppe les gouvernements dans ce pays porte atteinte aux droits inhérents de la personne dans une société démocratique. Inspirée en partie par les audiences de 1975-1976 du comité mixte permanent, l'Association du Barreau canadien a décidé de faire de la liberté d'information le thème de son congrès de 1976, à Winnipeg. Plus d'un millier d'avocats, venant de partout au Canada, ont prêté l'oreille aux débats approfondis auxquels ont participé M. le juge Thomas Berger de Vancouver, l'honorable Mitchell Sharp, M. Ralph Nader, l'honorable John Turner et M. Gerald Baldwin, vice-président du comité. Lors de la séance plénière qui a suivi, le 2 septembre 1976, le Barreau canadien a adopté, à la grande majorité, la résolution suivante:

> Que le Parlement du Canada et toutes les Législatures provinciales du Canada adoptent une mesure législative concernant l'accès à l'information, en vertu de laquelle les particuliers auraient le droit légal d'obtenir accès à l'information que détiennent tous les gouvernements ou leurs organismes, sous réserve de quelques rares exceptions clairement définies, et tout refus de fournir telle information et tout retard ou frais déraisonnables seraient passibles de renvoi devant les tribunaux qui trancheraient la question, le fardeau de la preuve incombant au gouvernement.

Depuis cette date, l'Association a continué à se prononcer sur la question de la liberté d'information. Le 9 février 1977, mon prédécesseur, M. Ferris, a donné une importante conférence de presse au cours de laquelle il a réitéré que, de l'avis du Barreau, il fallait sans plus tarder trancher la question une

[*Text*]

ly produced a Green Paper on the subject on June 29, 1977, which is now before the Joint Committee. On August 4, 1977, the Bar Association published a major critique of the Green Paper entitled *Freedom of Information in Canada:* Will the Doors Stay Shut?. This study was prepared for the Association by Professor Murray Rankin of Victoria, and has since gone through three printings in response to the demand for copies. We have furnished extra copies of the Rankin study today to each of the members of the Joint Committee.

A l'époque de la publication du rapport, l'Association a aussi institué un comité extraordinaire de la liberté d'information, qu'elle a chargé de poursuivre d'autres travaux de recherche, de rédiger et de présenter le point de vue de l'Association sur la liberté d'information et éventuellement, de rédiger un projet de loi type. Le comité, que je vous ai présenté, tout à l'heure, s'occupe de faire ce travail. Avant de vous exposer les points saillants de notre mémoire, ce matin, je voudrais d'abord vous signaler pourquoi l'Association du Barreau canadien considère que la liberté d'information est une question si cruciale. L'accès à l'information est une condition préalable à l'exercice de toute autre liberté et de tout autre droit fondamental. Sans cet accès à l'information, nos autres droits perdent une grande partie de leur signification.

• 0950

L'information, c'est le pouvoir. La dissimulation de l'information peut aboutir à l'abus de pouvoir. De même, l'information est essentielle à la viabilité d'une démocratie collégiale. La capacité de participer du citoyen dépend directement de la quantité d'information dont il dispose. L'électorat ne saurait jamais juger convenablement son gouvernement sans être informé de ce que le gouvernement fait et sans savoir pourquoi le gouvernement le fait.

De même, une mesure législative concernant la liberté d'information est essentielle à la protection des libertés civiles et des droits privés du particulier, si chers à tous les Canadiens. Toute personne doit avoir accès à l'information dont le gouvernement dispose sur elle et doit être protégée contre la diffusion de l'information confidentielle à son sujet.

Once freedom of information legislation is enacted, it is conceded that someone must make the determination in camera whether or not a document falls within the list of exemptions and hence would not be disclosed. At the first instance, the Minister or his official would make that determination. But who would review his judgment? The Green Paper suggests five options: (1) scrutiny by Parliament in the ways which are currently available; (2) an information auditor with the power to examine the documents and make an annual report; (3) an information commissioner with the right to examine documents and to issue advisory reports; (4) an information commissioner with the power to order release, and (5) independent judicial review with the power to order release. However, the last two options, which in our view are the only meaningful options, are both criticized in the Green

[*Translation*]

fois pour toutes. Le gouvernement a finalement, le 29 juin 1977, déposé un Livre vert sur la question dont le comité mixte permanent est actuellement saisi. Le 4 août 1977, l'Association du Barreau canadien a publié une importante critique du Livre vert, intitulée *Freedom of Information in Canada:* Will the Doors Stay Shut? L'étude, que le professeur Murray Rankin de Victoria avait rédigée pour le compte de l'Association, a depuis connu trois réimpressions pour satisfaire à la demande. Nous avons remis aujourd'hui des exemplaires supplémentaires de l'étude Rankin à chacun des membres du comité mixte permanent.

At the time of the publication of this report, the Association also created a Sepcial Committee on Freedom of Information to carry out further research, to develop and present the Association's views on freedom of information and eventually to prepare a draft model bill. The Chairman of the Committee is Peter S. Grant, a Toronto lawyer, and the members of the committee whom I introduced to you earlier, are working on this. In highlighting our brief this morning, I want first to indicate to you why the Bar Association considers freedom of information to be so vitally important. To begin with, access to information is a prerequisite to the exercise of other fundamental rights and freedoms. Without such access our other rights lose much of their meaning.

Information is power. Concealing information can lead to the abuse of power. As well, information is essential for a working, participatory democracy. The citizen's ability to participate depends directly upon the amount of information at his disposal. An electorate cannot properly judge its government unless that electorate has information concerning what the government is doing and why the government is doing it.

As well, freedom of information legislation is essential for the protection of civil liberties and the private rights of the individual, so important to all Canadians. The individual must have access to government information pertaining to him and he must be protected from the circulation of confidential information about him.

Il va de soi qu'une fois adoptée une mesure législative concernant la liberté d'information, il faut que quelqu'un tranche à huis clos la question de savoir si un document tombe ou non dans la catégorie des exceptions et si, par conséquent, il doit ou non être divulgué. C'est au Ministre ou à son collaborateur que la responsabilité incomberait en première instance. Mais, qui confirmerait ou infirmerait sa décision? Le Livre vert propose cinq options: (1) le recours par le Parlement aux mécanismes qui existent actuellement; (2) la nomination d'un vérificateur de l'information qui serait investi du pouvoir d'examiner les documents et chargé de déposer un rapport annuel; (3) la nomination d'un commissaire à l'information qui aurait le droit d'examiner les documents et de publier des rapports consultatifs; (4) la nomination d'un commissaire à l'information qui serait investi du pouvoir d'ordonner la publi-

[*Texte*]

Paper as being "contrary to the basic principle of ministerial responsibility."

This conclusion of the Green Paper has been examined extensively in chapters 4 and 5 of the Rankin report. Based on this research, Professor Rankin has concluded that no constitutional, legal or practical impediments stand in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom of information questions, and that the defence of ministerial responsibility is a time-worn dogma that collapses upon an examination of English and Canadian precedents. We fully agree.

The Green Paper does of course raise the question whether independent review should be entrusted to the courts or to an information commissioner or tribunal. In this regard, the Canadian Bar Association is unequivocal in its support of the use of the courts in the final resort. What is contempletated in freedom of information legislation is nothing less than the creation of a new citizens' right, a right to access to government documents. In our system of government, the courts should be the final arbiter for decisions on the exercise of constitutional or civil rights.

A notre avis, les arguments mis de l'avant dans notre mémoire et dans l'étude Rankin constituent des motifs écrasants d'exiger un examen judiciaire autonome. De plus, la Magistrature, qui est appelée chaque jour à se prononcer sur la question de la production des documents, se trouve dans une position unique pour s'acquitter de cette tâche. Sous réserve des dispositions statutaires qui prévoient des procédures sommaires peu coûteuses, nous sommes d'avis que toute mesure législative concernant la liberté d'information commande l'existence d'un examen judiciaire.

En guise de conclusion, permettez-moi de dire quelques mots au sujet de l'une des raisons les plus importantes et les plus déterminantes de l'adoption d'une mesure législative concernant la liberté d'information: je veux parler de ses répercussions sur le bon fonctionnement du gouvernement. L'Association du Barreau canadien est d'avis que l'ouverture d'esprit du gouvernement est essentielle à la démocratie collégiale. Mais en outre, l'ouverture d'esprit du gouvernement favorise son bon fonctionnement. Pensez à toute la gamme des questions sur lesquelles les gouvernements rassemblent de l'information qu'ils ne sont pas tenus de divulguer. Il y a, entre autres choses, les rapports d'équipes spéciales et d'organismes consultatifs de l'extérieur, les données réelles et statistiques à partir desquelles les politiques s'ébauchent, les études de faisabilité, les analyses de rentabilité, les vérifications, les marchés de l'État, les dispositions de location, les lois et les politiques internes que les ministères et organismes appliquent dans l'octroi des prestations, des subventions, des droits et des privilèges à la collectivité, les rapports de sections rédigés par les organismes chargés d'appliquer les lois relatives à l'environ-

[*Traduction*]

cation des documents; et (5) la création d'un organisme autonome d'examen judiciaire qui serait investi du pouvoir d'ordonner la publication des documents. Toutefois, ces deux dernières options qui, à notre avis, sont les seules valables essuient, dans le Livre vert, la critique, voulant qu'elles aillent «à l'encontre du principe fondamental de la responsabilité ministérielle».

Cette conclusion du Livre vert fait l'objet d'un examen approfondi aux chapitres 4 et 5 du rapport Rankin. Le professeur Rankin s'appuie sur ses travaux de recherche pour conclure qu'il n'existe aucun empêchement constitutionnel, juridique ou pratique à l'adjudication judiciaire des questions de liberté d'information et que invoquer la responsabilité ministérielle, c'est s'appuyer sur un principe dépassé qui s'écroule à l'examen de la jurisprudence constitutionnelle anglaise et canadienne. Nous souscrivons sans réserve à cette conclusion.

Il va san dire que le Livre vert soulève la question de savoir s'il faut confier l'examen autonome aux tribunaux, à un commissaire à l'information ou à un tribunal spécialisé. A cet égard, l'Association du Barreau canadien appuie sans équivoque le recours aux tribunaux en dernier ressort. L'objet d'une mesure législative concernant la liberté d'information n'est rien de moins que de créer un nouveau droit pour les citoyens, le droit à l'accès aux documents du gouvernement. Dans notre système de gouvernement, c'est aux tribunaux qu'il devrait appartenir, en dernière instance, de se prononcer sur l'exercice des droits constitutionnels ou civils.

In our view, the arguments set out in our brief and in the Rankin study provide compelling reasons to require independent judicial review. Moreover, the judicial branch with its day to day experience in ruling on the production of documents is uniquely suited to this task. Subject to statutory provisions which provide for summary low-cost procedures we consider the availability of judicial review to be mandatory in any freedom of information legislation.

Finally, let me say a few words about one of the most important and compelling reasons for the introduction of freedom of information legislation—namely, the effect it will have on good government. The Canadian Bar Association considers that openness of government is essential for participatory democracy. But in addition openness of government makes for better government. Consider the wide range of matters upon which governments collect information, none of which being required to be disclosed. The list includes reports from task forces and outside advisory bodies, the factual and statistical material from which policy ideas germinate, feasibility studies, cost-benefit analyses, audits, government contracts, leasing arrangements, the internal law and policies that are applied by departments and agencies in the bestowal of benefits, subsidies, rights and privileges upon the community, inspection reports prepared by agencies administering environmental, industrial, agricultural and health laws, economic forecasts, consumer test reports, and environmental impact statements.

[*Text*]

nement, à l'industrie, à l'agriculture et à la santé, les prévisions économiques, les rapports de tests de consommation et les déclarations concernant les répercussions sur l'environnement.

We believe Canada needs positive, meaningful legislation to ensure that citizens have a right of access to this kind of information produced internally by governments through the expenditure of public funds. There is an opportunity here for creative expression which should not be missed.

• 0955

As I noted at the outset, our brief this morning has been prepared by a special committee on freedom of information of the Bar Association, chaired by Mr. Peter Grant, who is here at my right. We have noted that the mandate of the Joint Committee is not to prepare a draft statute but, rather, to comment on the Green Paper. While we have not set out the actual wording of a model bill in this brief, we have dealt in some detail with the principles upon which a model bill should be based, and we hope that your Committee, in its final report, may recommend the adoption of some or all of these principles.

This concludes, Mr. Chairman, our initial representation. I know that Mr. Grant and the members of this committee will be pleased to answer any questions which members of your Committee may ask. I thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup monsieur Viau.

Et maintenant, les membres du Comité vont poser des questions.

Have you anybody on the list already, Mr. Baldwin?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No. Senator Godfrey has got a look in his eye.

Senator Godfrey: I would have had a more profound look in my eye if I had received this brief a couple of days ago. It is a little difficult to ask questions on a brief which we get just as we come into the Committee hearing.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think the committee only got it yesterday, Senator Godfrey. I think the Bar Association was labouring on the delivery of this child right up until yesterday.

Mr. Viau: We must apologize, Mr. Chairman and Senator, that there was some delay. But you know, the lawyers were working on that brief on a voluntary basis and they are very busy with their practices. If you are asking what lawyers, they are those that are busy with their practices, and this was why the brief was late to be presented. We simply apologize.

Senator Godfrey: That is fine. I just want to explain that if the questions are not as profound as they might be, that is probably the explanation.

I might start the ball rolling on one of my pet subjects, which is . . .

[*Translation*]

Nous croyons que le Canada a besoin d'une mesure législative constructive et valable qui confère aux citoyens le droit d'accès à ce genre d'information—information interne que les gouvernements obtiennent grâce à des deniers publics. Il ne faut pas rater cette occasion d'adopter une mesure législative créatrice.

Je souligne de nouveau que notre mémoire de ce matin a été rédigé par le comité extraordinaire de la liberté d'information de l'Association du Barreau canadien, sous la présidence de M. Grant qui est à ma droite. Nous avons pris note du fait que le comité mixte permanent n'a pas pour mandat de rédiger un projet de loi, mais plutôt de formuler des observations sur le Livre vert. Notre mémoire ne renferme pas la teneur précise d'un projet de loi type, mais il traite en détail des principes dont il devrait s'inspirer; nous espérons que le comité mixte permanent recommandera, dans son rapport définitif, l'adoption de ces principes en partie ou en totalité.

Voilà donc notre premier exposé, monsieur le président. Je sais que M. Grant et les membres de son comité répondront volontiers à toutes les questions que les membres de votre comité pourraient vouloir leur poser. Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much, Mr. Viau.

And now the members of the Committee will ask questions.

Avez-vous déjà des noms sur la liste, monsieur Baldwin?

Le coprésident (M. Baldwin): Non. Le sénateur Godfrey a une lueur dans l'œil.

Le sénateur Godfrey: Cette lueur serait beaucoup plus lumineuse si j'avais reçu ce mémoire il y a quelques jours. Il est un peu difficile de poser des questions sur un mémoire que nous recevons en entrant à la réunion de comité.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que le comité ne l'a reçu qu'hier, sénateur Godfrey. Je crois que l'Association du barreau a travaillé à la naissance de cet enfant jusqu'à hier.

M. Viau: Monsieur le président, monsieur le sénateur, nous nous excusons de ce retard. Mais vous savez, les avocats qui ont travaillé à ce mémoire l'ont fait bénévolement, ils sont très occupés avec leurs clients. Si vous voulez savoir quels avocats, ce sont ceux qui sont très occupés avec leurs clients, c'est pourquoi il y a eu un retard dans la présentation du mémoire. Nous nous en excusons.

Le sénateur Godfrey: D'accord. Je veux tout simplement expliquer que si les questions ne sont pas aussi approfondies qu'elles pourraient l'être, vous connaissez probablement la raison.

Je pourrais commencer par un de mes dadas, c'est-à-dire . . .

[*Texte*]

Mr. Baker: That is the reasoning usually presented to judges as well. I have done it myself.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Béchard, do you have a point of order?

M. Béchard: Oui monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Je vois qu'on a reçu cela hier, c'est daté du 4 avril. Est-ce qu'il y a une traduction française de cela, monsieur?

M. Viau: Malheureusement, non, monsieur Béchard, j'ai eu la même réaction que vous. Un texte français sera disponible d'ici deux jours. Nous avons une équipe qui a commencé à travailler immédiatement, hier, à en faire la traduction. Je le regrette d'autant plus que ce n'est pas notre habitude. Nous avons comme politique, au Barreau canadien, de présenter les mémoires dans les deux langues à chaque fois que nous venons devant un comité. Encore là, c'est le temps qui nous a empêchés de le faire.

• 1000

M. Béchard: Mais j'espère que ce n'est pas votre habitude, monsieur le président du Barreau canadien, parce qu'il me semble que l'exemple devrait venir d'aussi haut que le Barreau canadien.

M. Viau: Je regrette de vous avoir déçu, je l'ai été moi-même; et j'insiste d'ailleurs . . . Tous nos mémoires sont toujours présentés dans les deux langues. Mais il y aura un texte français d'ici deux ou trois jours, et ce sera un plaisir pour nous de vous en faire parvenir une copie monsieur.

M. Béchard: Est-ce qu'on va être obligé d'attendre deux ou trois jours pour vous poser des questions?

M. Viau: Non, pas du tout.

Le coprésident (sénateur Forsey): Enfin monsieur Béchard, vous êtes capable de poser des questions en anglais aussi bien qu'en français.

M. Béchard: Je suis peut-être capable mais j'aimerais mieux le faire en français.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui, d'accord; moi aussi.

M. Béchard: Merci monsieur.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey, it is your turn.

Senator Godfrey: I would like to ask you about one of my subjects, on which I have asked other questions and on which I would like to get the reaction of the Canadian Bar Association. Again, I do not know whether it is covered in the brief. I emphasize that I am just as much in the dark, even though we were supplied with an English brief—I guess after I got into the meeting here. There was not any delivery yesterday, I might point out, so we are in the same boat; the fact that we have an English translation does not make it any easier for the English here.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think the Clerks only got it at about 5 o'clock yesterday afternoon, if I recall correctly.

[*Traduction*]

M. Baker: C'est le genre de raisonnement qu'on présente la plupart du temps aux juges aussi. Je l'ai fait moi-même.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Béchard, voulez-vous invoquer le Règlement?

Mr. Béchard: Yes, Mr. Chairman, I have a point of order.

I see that this was received yesterday, it is dated April 4. Is there a French translation of this, sir?

Mr. Viau: Unfortunately not, Mr. Béchard, I had the same reaction as you. The French version will be available within two days. We have a team who started working on the translation immediately yesterday. I regret this even more because we do not normally to this. Our policy at the Canadian Bar is to present briefs in both languages whenever we appear before a committee. As I said before, our problem is one of time.

Mr. Béchard: I do hope this is not usual, Mr. President, of the Canadian Bar, because it seems to me that an association such as the Canadian Bar should set a good example.

Mr. Viau: I am sorry to have disappointed you, I was disappointed myself, and I repeat again . . . all our briefs are always presented in both languages. But a French version will be prepared within two or three days, and I will be pleased to send you a copy, sir.

Mr. Béchard: Will we have to wait two or three days before asking questions?

Mr. Viau: No, not at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Really, Mr. Béchard, you can ask questions in English just as well as in French.

Mr. Béchard: I may be able to, but I prefer to do so in French.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All right, fine; so would I.

Mr. Béchard: Thank you, sir.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey, à vous la parole.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais vous parler d'un sujet sur lequel j'ai posé d'autres questions et au sujet duquel j'aimerais avoir la réaction du Barreau canadien. Encore une fois, je ne sais pas si l'on en parle dans le mémoire. Je souligne que je ne le sais pas plus que les autres, bien qu'on nous ait fourni un mémoire en anglais—je crois que je l'ai reçu après mon arrivée à la réunion. Il n'y a pas eu de livraison hier, si vous me permettez de le souligner, donc nous sommes tous logés à la même enseigne; le fait d'avoir une version anglaise ne donne pas d'avantage aux anglophones ici.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que les greffiers ne l'ont reçu qu'à environ 5 h 00 hier après-midi, si je me souviens bien.

[*Text*]

Senator Godfrey: Yes. You point out the various alternatives suggested in the Green Paper. One of them was, in effect, to have an information officer in an advisory capacity without any power—I think that was the third option. Then the fifth option was an appeal to the courts. I just want to get your reaction to combining the third and the fifth options, and your reaction if you did have some kind of information officer to whom the public, or anyone, could write, who would have the power to look at documents in camera, who could then advise the person and even negotiate with the department and say, this is the kind of case which you should release or not, or advise the man who wrote in and say, "Look, I have looked at it, and I am experienced, and I do not think you have the right," and so on. Would this not save a lot of litigation? In probably 90 or 95 per cent of the cases, provided you have the right person, the person asking for the information would be satisfied, even though he has no power. Then, if he is not able to work out a satisfactory compromise, or whatever it might be, you go to the courts. What are your reactions to that idea?

Mr. Peter Grant (Chairman of the Special Committee on Freedom of Information, Canadian Bar Association): Let me speak to that, Senator.

To begin with, since your comments suggest that judicial review would still be implicit in the system . . .

Senator Godfrey: Oh, yes.

Mr. Grant: . . . certainly you could not say that the legislation was not meaningful. There would, in fact, be at the end of the road the right for a court to second-guess a ministerial determination.

My own view is that there is nothing conceptually wrong with that suggestion. I see that not as being a substitute for judicial review but simply a means of assisting people to make their case, and to find out where to present their case and the procedures to do so. I can see that if it were made a mandatory requirement that this negotiation process take place, it could well be a source of delay; there are some circumstances in which people may just take the view that it is an important document, one which under no conceivable basis would the Minister give up gladly, and so they prefer to move immediately to the courts, because they know they are going to end up there anyway. That is really my only comment. Frankly, though, except for that aspect, your suggestion would be consistent with the position of our brief.

Senator Godfrey: Then I think I might mention one other matter, I suppose just for the record, because the brief Mr. Rankin prepared I thought contained an error. I corresponded with Mr. Rankin; he was not quite prepared to admit it.

Mr. Grant: Perhaps Murray . . .

Senator Godfrey: I was just wondering whether that error was perpetuated in the present brief or whether you now agree that, really, if you have a list of exemptions, even though the Minister has power, or something comes under an exemption of the Minister, whoever it is who makes the decision could

[*Translation*]

Le sénateur Godfrey: Oui. Vous mentionnez les différentes possibilités suggérées dans le Livre Vert. Effectivement, une des possibilités est d'avoir un agent d'information qui pourrait donner des conseils mais qui n'aurait aucun pouvoir—je crois que c'est la troisième possibilité. La cinquième possibilité, c'est l'appel aux tribunaux. Je voulais savoir ce que vous pensez de mettre la troisième et la cinquième possibilités ensemble, et ce que vous penseriez si vous aviez un agent d'information auquel le public—n'importe qui—pourrait écrire, et qui aurait le pouvoir d'étudier les documents à huis clos, qui pourrait ensuite conseiller la personne et même négocier avec le ministère et dire: «voilà le genre de cas qu'il faut divulguer ou non», ou dire à la personne qui lui a écrit, «Écoutez, je l'ai étudié, j'ai de l'expérience dans la matière, et je ne crois pas que vous ayez raison,» etc. Il me semble qu'on épargnerait ainsi beaucoup de procès. Dans 90 ou 95 p. 100 des cas, pourvu que vous ayez la bonne personne, il est probable que le demandeur d'information serait satisfait, même si l'agent n'a pas de pouvoir. Ensuite, s'il n'est pas capable de trouver un compromis satisfaisant, ou quoi que ce soit, ou irait aux tribunaux. Que pensez-vous de cette idée?

M. Peter Grant (président du comité extraordinaire sur la liberté d'information, Association du Barreau canadien): J'aimerais répondre à cela, monsieur le sénateur.

Premièrement, comme vos remarques laissent entendre que l'examen judiciaire ferait encore partie du système . . .

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Grant: . . . vous ne pourriez faire certainement pas dire que la loi n'est pas valable. Effectivement, un tribunal aurait en fin de compte le droit de renverser une décision ministérielle.

A mon avis, il n'y a en principe rien à redire à cette suggestion. Je conçois cela non comme substitut de l'examen judiciaire mais simplement comme moyen d'aider les gens à préparer leur cause, à trouver où présenter leur cause et comment le faire. Je prévois que si cette procédure de négociation devenait obligatoire, elle pourrait bien causer des retards; dans certaines circonstances, une personne peut bien décider que c'est un document important, un document que le ministre n'abandonnerait jamais de bon gré, donc il préfère passer directement aux tribunaux, car ils savent qu'ils vont y aboutir de toute façon. C'est mon seul commentaire. A part cet aspect, pour être franc, votre proposition serait compatible avec la position exposée dans notre mémoire.

Le sénateur Godfrey: Je vais donc passer à une autre question, car il m'a semblé que le mémoire préparé par M. Rankin contenait une erreur. M. Rankin et moi-même en avons discuté par écrit, et il n'était pas prêt à admettre l'erreur.

M. Grant: Murray voudrait peut-être . . .

Le sénateur Godfrey: Je me demandais seulement si cette erreur était répétée dans le présent mémoire, ou si vous conveniez maintenant que, si vous avez une liste d'exonération, même si le ministre a le pouvoir, ou si quelque chose tombe sous une exonération du ministre, la personne qui prend la

[*Texte*]

still decide to release it anyway, which seems to be an eminently sensible thing—and which was in the Green Paper, and I think was completely misconstrued by Mr. Rankin. Mr. Rankin, have you changed your position on that? You sent me a long letter and you seemed to think I was a little dull, not being able to understand plain English.

• 1005

Professor Murray Rankin (Canadian Bar Association): Mr. Chairman, Senator, I apologize for that confusion. I think it really is a function of bad wording in my report on that particular matter. What I guess I wanted to say in my report, the point I was trying to make, was my general philosophy of the legislation is one which Co-Chairman Baldwin has shared as well, which is that a general principal should be subject to narrowly defined exceptions and that a court could interpret that as they interpret other legislation. In that context, therefore, I thought that a final exemption, number eight, I believe, to which you referred earlier, would be one which simply enshrine greater, another level of, discretion in the Minister who would have the opinion finally, once again, of letting the information out.

However, your point is well taken, sir. It was certainly a very important addition to the Green Paper which gave additional discretion to allow information to be released, and that is the point I think I overlooked in our correspondence and I think I now agree with the general thrust of your comments.

Senator Godfrey: Thank you, Mr. Rankin. My two letters to you had some effect.

Professor Rankin: By all means.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Baker.

Mr. Baker: Mr. Chairman, on page 25 of your brief you deal with certain exemptions. Dealing with the exemptions, and having reference to the first one, Cabinet documents, I am very much concerned about the scope that you have left on page 26, commencing at line 7, in which you say:

> . . . but should not include submissions prepared by officials of a department even if intended for consideration by cabinet,

and then this is it:

> unless the responsible minister was himself involved in such preparation.

I think my concern is that in casting it in that way you may very well have left the opening for a minister who might not be so disposed to, in effect, create an exemption which was not within the spirit, not within the spirit and perhaps not within the text, of an ultimate freedom of information bill. In other words, if he was involved in the preparation, he did not want it disclosed even though it was the kind of document that should be disclosed, all you would have to do is say he was involved in the preparation of that bill, that document or paper, and as I

[*Traduction*]

décision pourrait quand même décider de divulguer l'information, ce qui me semble être très raisonnable—ceci se trouvait dans le Livre Vert, et je crois que M. Rankin l'a entièrement mal interprété. Monsieur Rankin, avez-vous changé d'idée sur ce sujet? Vous m'avez envoyé une lettre et vous sembliez croire que j'étais un peu faible d'intelligence, de ne pas pouvoir comprendre l'anglais quand on me le parle.

M. Murray Rankin (Association du Barreau canadien): Monsieur le président, monsieur le sénateur, je m'excuse de cette confusion. Je crois que dans ce cas, j'ai mal formulé ce que je voulais dire dans mon rapport. Ce que j'ai voulu dire dans le rapport, le point que j'ai tenté de faire valoir, est mon point de vue général sur la loi, point de vue partagé d'ailleurs par le coprésident, M. Baldwin, à savoir qu'un principe général ne doit connaître que des exceptions très expressément précisées et qu'un tribunal devrait interpréter ce projet de loi de la même façon que toute autre loi. Dans ce contexte, par conséquent, j'ai pensé qu'une exemption finale, numéro 8 je crois, dont vous avez parlé précédemment, serait celle qui conférerait tout simplement un autre niveau ou un pouvoir discrétionnaire plus grand au ministre à qui reviendrait la dernière décision, de divulguer l'information.

Toutefois, vos remarques sont très appropriées, monsieur. Il s'agit en effet d'un rapport important au Livre vert qui confère une discrétion supplémentaire permettant de divulguer des renseignements, et c'est justement ce fait que je crois avoir oublié dans notre correspondance. Je suis maintenant d'accord avec l'ensemble de vos remarques.

Le sénateur Godfrey: Merci, monsieur Rankin. Mes deux lettres ont eu un certain effet.

M. Rankin: Très certainement.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Baker.

M. Baker: Monsieur le président, à la page 25 du mémoire, il est question de certaines exemptions. J'aimerais parler de ces exemptions et tout particulièrement de la première, qui vise les documents du Cabinet, car je suis très préoccupé par la portée de vos propos tels qu'on les trouve à la page 26, en commençant par la ligne 7 où il est dit:

> . . . mais ne devrait pas inclure les documents préparés par les fonctionnaires du ministère même s'ils sont destinés au Cabinet pour son étude . . .

et ensuite, vous dites:

> . . . à moins que le ministre responsable n'ait participé lui-même à la préparation des documents.

Je crains qu'en formulant l'exemption de cette façon, vous n'offriez à un ministre peu disposé à divulguer les renseignements, la possibilité de créer une exemption qui, à toute fin pratique, n'est ni dans l'esprit, ni dans la lettre d'un éventuel projet de loi sur la liberté de l'information. En d'autres termes, s'il a participé à la préparation, et s'il ne voulait pas divulguer le document, même si celui-ci devrait l'être, il lui suffirait de dire qu'il a participé à la préparation du projet de loi, du document ou du mémoire, si je comprends bien vos propos, et

[*Text*]

read it, therefore, it would fall outside the scope of the bill, and that would be flying in the face of the bill.

Mr. Grant: Maybe I could speak immediately to that single point, sir.

Mr. Baker: Yes.

Mr. Grant: First of all, this particular concept of tying the Cabinet exemption explicitly to an involvement of the Minister is in response to a general suggestion made by Cabinet ministers and others that what they are trying to protect here is in many cases their actual position as presented to Cabinet, so that people cannot determine, outside Cabinet, which of the ministers has been log-rolling in favour of certain issues and which have been in others. Now, as soon as he associates himself in any way with a document prepared by the civil service, it may be argued that now he has in effect taken a position, and we took the view that this therefore transformed it into a class of document that, if it is in fact policy advice entering into the deliberations of Cabinet, might well be subject to an exemption. We had to concede that almost all presentations to Cabinet that are made by ministers do involve the work of officials in his department, and so without having such an exemption we did not want to give the impression that simply because his department was involved that would somehow provide an option of making available a document which might well disclose his position in current deliberations.

Now, the other point that we make in that exemption is that the exemption would have to be specifically worded in any event to exclude background information and research, i.e., factual material, which I believe the Cabinet is moving towards in any event.

Mr. Baker: Yes, thank you very much. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Hnatyshyn.

• 1010

Mr. Hnatyshyn: I am sorry, I was taken out of this room temporarily so this may have been covered in some other question, but I will ask it in any event since we have such distinguished counsel and advisers before us this morning—I always like to get the benefit of free legal advice.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is dangerous when so many lawyers get together.

Mr. Hnatyshyn: Well, let us improve my mind then. I will put it on that basis, without being too specific about legal advice.

In connection with the exemptions, which I think most of us are agreed have to be contained in any freedom of information act, a narrow set of exemptions, one of the most difficult problems we have had in the Committee is to come to terms with the definition of the term "national security", and it has been highlighted in a number of ways in Parliament but particularly in the deliberations of this Committee. I think this is really one of the most difficult areas of definition and one of the areas in which we would like to get some sort of input from the variety of people who bring forward their briefs. So I am

[*Translation*]

par voie de conséquence le texte ne serait pas assujetti aux dispositions de la loi, contrairement au bill.

M. Grant: Peut-être puis-je répondre tout de suite à ce premier point, monsieur.

M. Baker: Oui.

M. Grant: Tout d'abord, l'idée de lier directement l'exemption des documents du Cabinet à la participation du ministre, découle d'une proposition générale formulée par les ministres et d'autres personnes voulant que ce qu'ils tentent de protéger ici, c'est leur position véritable telle que présentée à leurs collègues du Cabinet de façon à ce que le public ne puisse voir quel ministre pousse telle affaire ou telle autre. Évidemment, aussitôt qu'un ministre s'associe de quelque façon que ce soit à un document préparé par la Fonction publique, on peut faire valoir qu'il a en fait pris position, et nous avons conclu que, dans un tel cas, le document en question fait partie d'une catégorie qui, dans le cas de propositions de politique présentées aux délibérations du Cabinet, pourrait faire l'objet d'une exemption. Nous avons dû admettre que presque tous les documents présentés au Cabinet par des ministres ont été préparés par les fonctionnaires de son ministère, et donc nous avons pensé que en l'absence d'une telle exemption, nous donnerions l'impression que, parce que le ministère avait participé au travail, il serait possible de divulguer un document faisant connaître la position du ministre au cours des délibérations.

L'autre point que nous faisons valoir, c'est que l'exemption devra dans sa formulation exclure expressément tous les documents de base, la recherche, c'est-à-dire les faits, ce que le Cabinet a l'intention de faire de toute manière.

M. Baker: Oui. Merci beaucoup. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Excusez-moi, j'ai dû m'absenter un moment, je ne sais donc pas s'il en a déjà été question, mais néanmoins je posserai ma question puisque nous accueillons ce matin des avocats et des conseillers si distingués . . . J'ai toujours aimé obtenir des conseils juridiques gratuits.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est dangereux lorsqu'il y a tant d'avocats ensemble.

M. Hnatyshyn: Disons donc acquérir des connaissances, pour ne pas parler expressément de conseils juridiques.

Au sujet des exemptions, exemptions restreintes, qui—et je crois que nous sommes tous d'accord,—doivent se trouver dans toute loi sur la liberté de l'information, un des problèmes les plus difficiles qui se pose au comité est de définir l'expression "sécurité nationale", comme on l'a souligné de nombreuses fois au Parlement, mais plus particulièrement au cours des délibérations de notre comité. Je crois que c'est un des domaines les plus difficiles à définir, un des domaines pour lesquels nous aimons obtenir l'avis des diverses personnes qui viennent nous présenter des mémoires. Je me demande donc, vu la déclara-

[*Texte*]

wondering, on the basis of your statement in your brief, if you feel that the list of exemptions should be limited and narrowly defined. If we get down to the question of definition of national security do you have anything you can give to us outside of your brief as to what you see as the basis of any definition in that area?

Mr. Grant: Let me speak to that, Mr. Hnatyshyn. If you will read pages 27 and 28 of the brief you will notice that we in fact have concluded that the words "national security" are far too imprecise to even use in the legislation. Our suggestion is that any exemption dealing with the national defence area be strictly limited to national defence matters. Then we went on to say that to the extent we want to deal with domestic police functions—some of which can be read into the domestic security, the national security option—we would deal with it strictly under the heading of law enforcement. And there, frankly, the exemption would only extend to a limited list of exemptions which we in fact suggest should be based upon the approach of the minority report of the Royal Commission on Australian Government Administration.

The difference is quite profound because under the national defence head we think that, frankly, a court is likely to give the benefit of the doubt to the Minister in these cases. But under the heading of law enforcement there is a list of specific kinds of documents which we recommend would be explicitly added to the legislation to give the judge a look at the kind of documents we want to make sure the exemption would not include, and those are at the top of page 29. They would include, for instance, a document revealing the use of illegal law enforcement techniques or procedures, or a report on the degree of success achieved in a law enforcement program or programs, including statistical analysis and, even more critically, a report prepared in the course of routine law enforcement inspections or investigations by an agency which has the function of enforcing and regulating compliance with a particular law other than the criminal law.

Now if documents fitted within those three headings, the ground rules we propose is that you would not in fact exclude them unless at the same time they had to be exempted absolutely had to be, because they met the terms of the earlier list, namely that they disclosed the indentity of a confidential source, or endangered life or physical safety or interfered with an enforcement proceeding. So here we have been much more explicit in the kinds of balancing tests that the judge must perform, whereas in the National Defence test it is more a class defence which, frankly, will give wider discretion to the Minister.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): May I interrupt, Mr. Hnatyshyn?

Mr. Hnatyshyn: Yes sir.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I will give you a chance to collect your thoughts and to proceed to further cross examination. But before some of the members of the Committee came, we had had a discussion which could only be informal because there were not enough members here to constitute a quorum for the transaction of business. Now that His Excellency is back and spring is going on, we may not

[*Traduction*]

tion qui se trouve dans votre mémoire, si vous estimez que la liste des exemptions doit être limitative et exclusive. Dans le cas de la définition de la sécurité nationale, outre ce qui se trouve dans votre mémoire, qu'est-ce qui, à votre avis, peut fonder une définition de cette notion?

M. Grant: Laissez-moi vous répondre, monsieur Hnatyshyn. Si vous voulez bien lire les pages 27 et 28 de notre mémoire, vous remarquerez qu'en fait, nous avons conclu que l'expression «sécurité nationale» est beaucoup trop imprécise pour qu'on en fasse même mention dans la loi. Nous proposons que toute exemption visant la défense nationale se limite strictement aux questions de défense nationale. Nous ajoutons que, dans la mesure où l'on veut parler de politiques internes—dont certaines peuvent devenir des questions de sécurité interne—,il conviendrait de l'inclure dans le maintien de l'ordre. A vrai dire, l'exemption ne devrait comporter qu'une liste limitée établie, à notre avis selon l'approche énoncée dans le rapport minoritaire de la Commission royale sur l'administration gouvernementale en Australie.

La différence est très profonde, car sous la rubrique défense nationale, nous croyons qu'un tribunal donnerait probablement le bénéfice du doute au ministre. Pour ce qui est du maintien de l'ordre, nous recommandons une liste de documents particuliers qui seraient énumérés expressément dans la loi afin de donner à un juge une idée du genre de documents que nous ne voulons pas inclure dans l'exemption, énumération qui se trouve au haut de la page 29 de notre mémoire. On inclurait par exemple un document révélant le recours à des techniques ou procédures illégales de maintien de l'ordre, ou un rapport sur le niveau du succès réalisé dans un programme ou des programmes du maintien de l'ordre, y compris les analyses statistiques, et encore plus important, un rapport préparé au cours d'inspections ou d'enquêtes routinières par un organisme de maintien de l'ordre dont le rôle est d'appliquer la loi et les règlements qui en découlent, en dehors du droit criminel.

Il est à noter que même si des documents répondaient à ces trois normes, nous proposons qu'en règle générale, ils ne soient pas exclus à moins qu'en fait ils doivent l'être absolument parce qu'ils entrent dans la liste précédente, c'est-à-dire qu'ils divulguent l'identité d'une source confidentielle ou mettent en danger la vie ou la sécurité ou qu'ils divulguent des prodédures de maintien de l'ordre. Et donc, dans ce cas, nous avons été beaucoup plus explicites quant au genre de test qu'un juge doit appliquer, alors que dans le cas du test de la Défense nationale, il s'agit plutôt d'une défense du groupe qui, il faut l'avouer, accordera un pouvoir discrétionnaire plus vaste au ministre.

Le coprésident (M. Baldwin): Puis-je vous interrompre, monsieur Hnatyshyn?

M. Hnatyshyn: Oui, monsieur.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vais vous donner l'occasion de rassembler vos idées avant d'aller plus loin dans votre contre-interrogatoire. Avant l'arrivée de certains membre du comité, nous avons eu une discussion officieuse puisque nous n'avions pas le quorum nécessaire pour prendre des décisions. Maintenant que son Excellence est de retour et que le printemps est commencé, nous ne saurons peut-être pas combien

[*Text*]

know how long this Parliament is going to be around, and because of the length of time which had lapsed, for example, between the early proceedings of this Committee, the issue of the Green Paper and the ultimate reference of the Green Paper to the Committee, a lot of very useful time was lost, and a lot of us think that time is of the essence.

• 1015

So it has been proposed that a motion for an interim report along these lines would be:

> Is it agreed that this Committee present a report to Parliament recommending that in the event of a final report on its order of reference and legislation and public access to government documents cannot be made during the current Parliament, that forthwith after the summoning of a new Parliament, the terms of reference to the Committee be renewed, and all evidence and proceeding given in relation to this matter before the Committee be included in the terms of reference.

In other words, while it has no binding effect, it would be at least a request to the new Parliament and it would mean that we would not have to retrace our steps. For example, the distinguished members who appeared here before us, the CLC and all the other people—we had a number of briefs—would not have to come back. So it would be hoped that if both Houses adopted this, as I am sure they would unanimously, it would then have some moral effect in the new Parliament. Mr. Baker.

Mr. Baker: Mr. Chairman, if that is the motion before the Committee, I think it is an excellent idea, and I would be very pleased to move it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you.

Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you.

I am sorry, Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: No, that was an important piece of business and I am only too happy to yield it, as they say in the Senate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have to take time by the forelock sometimes.

Mr. Hnatyshyn: I simply conclude then by commending that particular approach to the definition of exemptions there. I want to underline my support for your approach to this because I do think that because of the imprecision and rather wide scope of the definition of national security I am very much interested in that approach towards it, to try to even further limit and define, if you will, the scope of limitation, included in the freedom of information act, and I commend you for that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have you got one?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, fire away.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I was wondering, Mr. Co-Chairman, if I might say there were two things that interested me, or several, but one in particular was the ques-

[*Translation*]

de temps la présente législature va durer encore. Etant donné le temps qui s'est écoulé entre les premières réunions du comité, la publication du Livre Vert et son renvoi au comité, nous avons perdu beaucoup de temps, un temps extrêmement important selon nous.

On a proposé une motion afin de présenter un rapport intérimaire, motion qui se lirait comme suit:

> Il est convenu que le comité présente au Parlement un raport recommandant qu'au cas où un rapport final sur son ordre de renvoi, c'est-à-dire la loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement, ne pourrait être présenté au cours de la présente législature, le mandat du comité soit renouvelé immédiatement après la convocation de la nouvelle législature et que tous les témoignages et procès-verbaux ayant trait à la question soient inclus dans ce mandat.

Autrement dit, même si elle ne comporte pas d'obligations cette motion nous empêcherait d'avoir à refaire tout le travail. Les distingués témoins qui ont comparu devant nous, le Congrès du travail et tous les autres—nous avons reçu un certain nombre de mémoires—ne seraient pas obligés de revenir. Nous espérons donc que si les deux chambres adoptent cette motion—et je suis certain qu'elles le feront à l'unanimité—cela aura un effet moral sur la nouvelle législature. Monsieur Baker.

M. Baker: Monsieur le président, je pense que c'est une excellente idée et je serais très heureux de la proposer.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci.

Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci.

Je suis désolé, monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: C'était une question importante et je ne suis que trop heureux de concéder, comme ils disent au Sénat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devons parfois saisir l'occasion par les cheveux.

M. Hnatyshyn: Je conclurai donc en vous félicitant de la façon dont vous abordez la question des exceptions. Je veux souligner que j'appuie votre position parce que, selon moi, la définition de la sécurité nationale est trop vague et trop large. Je trouve très intéressante votre approche, qui veut essayer de limiter et de préciser la portée de cette définition dans la loi sur la liberté de l'information, et je vous en félicite.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous une question?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Allez-y.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a deux questions qui m'intéressent tout particulièrement, et surtout celle des coûts. Je suis heureux de voir que les membres du Barreau et du

[*Texte*]

tion of the costs. And I am very glad to see that the members of the Bar and the group have made some input to this because we have had some horror stories given to us before as to the question of cost. On page 19 you refer in some detail to the question of administrative costs and you end up with a figure that at $150 per request this could involve an aggregate annual cost for Canada of about $1.6 million. I do not know if you want to enlarge on that, in doing so, to refer to the fact, would this be further reduced by the actual fees which would be levied—that is, by the costs—which would be payable by applicants who were making requests for freedom of information?

Mr. Grant: Yes, it would, Mr. Baldwin. MInd you, I think the American experience has indicated that the amount of recovery that is made by the collection of fees is not large, would be probably less than 5 per cent or 10 per cent of the actual cost incurred. But this figure is a gross cost and that could be reduced if you were considering only the net cost to government.

I should mention, however, it would not include the costs of judicial review as such. We were focusing only on the element that the Green Paper likes to call "over-all costs".

The Joint Chairman (Senator Forsey): But you do say something on page 20 about the cost of judicial review, do you not, Mr. Grant?

Mr. Grant: Yes, sir. And we think frankly, to paraphrase the brief, that the question of the costs of judicial review is vastly exaggerated in the studies of this legislation. We think that frankly it should be possible in the Canadian context to keep those costs at a reasonable level, and we suggest summary low-cost procedures before a single judge or panel of judges in the Federal Court. We note that once procedures and forms have been established for such appeals, and public interest groups have handled a number of cases, we could expect that guides and manuals will appear and make it possible to process routine cases at a lower cost. In fact, many, if not most, of the freedom of information actions in the courts in the United States are taken at no charge to the applicant by the Freedom of Information clearing house and other public interest groups that are separately funded.

• 1020

And a third factor, which I think is obvious, is that however large those costs will be, they will occur primarily in the first few years of the program when you are trying to establish the judicial interpretation of the more controversial exemptions. Experience with the American legislation indicates that, in fact, once you have got the interpretation of the legislation cleared away, most freedom of information requests are then granted before they ever reach an appeal level.

And then finally, and I think most critically, really it is only judicial review, in our view, that could make a system of freedom of information work, since only if you have the possibility of appeal is there a deterrent to departmental officials asserting an overly broad claim for exemption. So, viewed in that light, we just do not consider that the costs of

[*Traduction*]

groupe en ont parlé parce que nous avons entendu des histoires horrifiantes à ce sujet. A la page 19 de votre mémoire, vous parlez en détail de la question des coûts d'administration qui, selon vous, s'élèvent à environ $150 par demande, soit des coûts annuels d'environ $1.6 million pour le Canada. Voudriez-vous nous expliquer si ces coûts seraient réduits par les frais que devraient assumer les requérants souhaitant des demandes d'accès à l'information?

M. Grant: Oui, monsieur Baldwin. Selon l'expérience américaine, on ne peut pas récupérer beaucoup d'argent en percevant des droits, probablement moins de 5 ou 10 p. 100 du coût total. Ce chiffre représente des coûts bruts et pourrait être réduit si on ne tenait compte que des coûts nets pour le gouvernement.

Je dois dire, toutefois, qu'il ne comprend pas les coûts de l'examen judiciaire comme tel. Nous n'avons tenu compte que de ce que le Livre Vert appelle les «coûts globaux».

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mais vous parlez à la page 20 du coût de l'examen judiciaire, n'est-ce pas, monsieur Grant?

M. Grant: Oui. En toute franchise, et pour paraphraser notre mémoire, nous estimons que la question des coûts de l'examen judidiaire est très exagérée dans les études effectuées sur cette loi. Nous estimons qu'il devrait être possible, dans le contexte canadien, de ramener ces coûts à un niveau raisonnable et nous proposons des procédures sommaires peu coûteuses devant un juge ou un groupe de juges de la cour fédérale. Une fois que les formalités auront été établies pour ces appels, et que les groupes d'intérêt public auront présenté quelques cas, des guides et des manuels seront publiés et permettront de régler les cas ordinaires à des coûts inférieurs. En fait, un grand nombre, sinon la majorité des poursuites devant les tribunaux aux États-Unis ne coûtent rien au requérant, les frais étant assumé par l'organisme chargé de la liberté de l'information et d'autres groupes d'intérêt public financés de façon séparée.

Il y a un troisième facteur, qui est à mon avis évident, c'est que quelle que soit l'importance des coûts cela ne durera que les premières années du programme, le temps d'obtenir une interprétation judiciaire des exceptions. Selon l'expérience américaine, une fois qu'on a obtenu l'interprétation de la loi, la plupart des demandes d'information sont acceptées sans appel.

Finalement, ce qui est peut-être le plus important, l'examen judiciaire est peut-être le seul moyen de faire fonctionner un système d'accès à l'information, parce que seule la possibilité d'un appel peut empêcher les fonctionnaires d'élargir les exceptions. Vus sous cet angle, les coûts de l'examen judiciaire

[*Text*]

judicial review are significant in comparison to the benefits that would be derived from the availability of an effective independent appeal.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): May I just ask this. A number of people who have been here, and a number of members of this Committee who have a fairly strong preference for an ultimate system of review—judicial, though some of them do not go quite that far but it is akin to it—have also toyed with the idea, and recommended, that there be an intervening process which in no way interferes with judicial review but would be the establishment of, say, an information commissioner or an advocate or an onbudsman who would have a function on sort of a first-instance basis of negotiating between the applicant and the government, in expectation that once jurisprudence had been laid down and once the government people had come to the understanding of how this particular act would be operating, such an official would probably be successful, having a position of trust and understanding with the government people as well as his position representing the applicant, in extracting probably 80 or 90 or 95 per cent of the information which was requested.

In othe words: I am making an application for information. I go to the appropriate official in the department and he says: "In no way can you have this", and I am referred to an exemption or some other reason. Then, as is the case in Sweden, I say: "Well, here is an information official", and I go to him. He has a capacity to intervene—not a binding capacity, probably, but at least to intervene and go to the department and say: "Now, look, you had better be sensible about this thing. Here are the cases which have been decided; here are the facts. Do you not think you should get this?" And in many cases he would.

Does the Bar Association have any objection to a function of that kind?

Mr. Grant: Well, we spoke briefly on this in response to a question from Senator Godfrey. I think that we would be concerned with whether that was a mandatory procedure because, if it was, it would, frankly, in our view, be primarily a source of delay; and it would be delay of a very insidious kind because the official is neither fish nor fowl. He is, as you describe, representing both the government and the applicant, and trying to negotiate a compromise. From that perspective, he would view his success rate, perhaps, in getting some document out as being a test of whether he is successful in the event.

Frankly, I think what would happen in the absence of such a commissioner is that you would still have 80 to 90 per cent compliance but you would have it on a much more effective and independent basis because the reason the departments would comply is that they know that if they have interpreted the exemption overly broad, they face the prospect of a successful appeal which will make their decision look in hindsight rather unfounded.

• 1025

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey.

[*Translation*]

ne sont pas, à notre avis, exagérés si on les compare aux avantages qu'on peut tirer d'un appel indépendant et efficace.

Le coprésident (M. Baldwin): Puis-je poser une question? Un certain nombre de témoins qui ont comparu devant nous et de membres du comité ont une préférence marquée pour un examen judiciaire—certains d'entre eux n'allant pas aussi loin mais presque—mais ils ont également recommandé qu'il y ait une étape intermédiaire qui ne ferait pas obstacle à l'examen judiciaire. On pourrait créer un commissaire à l'information ou un ombudsman, qui serait chargé, en première instance, de mener les négociations entre le requérant et le gouvernement. Une fois la jurisprudence établie, et lorsque les fonctionnaires auront compris les rouages de la loi, le commissaire ou l'ombudsman pourrait probablement, jouissant de la confiance et de la compréhension des fonctionnaires et du requérant, obtenir pour ce dernier l'information demandée dans 80, 90 ou 95 p. 100 des cas.

Autrement dit, si je présente une demande d'information et que les fonctionnaires du ministère la refusent, en alléguant une exception ou une autre, je pourrais en appeler à cet agent de l'information, comme on le fait en Suède. Celui-ci pourrait intervenir—ses décisions ne seraient pas nécessairement exécutoires mais il pourrait conseiller au fonctionnaire d'être plus raisonnable et lui expliquer les faits et les précédents. Dans de nombreux cas, le fonctionnaire obtempérerait.

L'Association du barreau canadien a-t-elle des objections à cela?

M. Grant: Nous en avons parlé brièvement en réponse à une question du sénateur Godfrey. Ce qui nous inquiéterait, c'est de savoir s'il s'agirait d'une procédure obligatoire parce que, dans ce cas, cela ne ferait qu'entraîner des délais; surtout puisque ce commissaire ne serait ni chair ni poisson. Comme vous l'avez dit, il représenterait autant le gouvernement que le requérant, et essaierait de négocier un compromis. Je suppose qu'il mesurerait son efficacité en fonction du nombre de documents qu'il pourrait obtenir.

En toute franchise, le requérant obtiendrait gain de cause dans 80 ou 90 p. 100 des cas même en l'absence d'un tel commissaire, mais la procédure serait beaucoup plus efficace et indépendante parce que les ministères fourniraient les documents, sachant que leur interprétation des exceptions peut faire l'objet d'un appel et être renversée.

Le coprésident (M. Baldwin): Le sénateur Godfrey.

[*Texte*]

Senator Godfrey: Back on the question of costs and on this very point. I would like to bounce this idea off you that, if you have this information officer and he comes to the conclusion that the document should be released and the government will not release it, would it not be reasonable then that if you appeal—go to the courts—the government should pay the costs of that appeal whether you win or lose? In other words, this would make it so that somebody either then encourages them to go into the courts if the government refuses, knowing in certain cases—or at least give a discretion to the court because there might be . . .

Mr. Grant: Well, you still face the problem of delay of course, Senator.

Senator Godfrey: Oh yes. A good point.

Mr. Grant: Which I think everyone concedes. The other element that I think is perhaps important to know is that if you are really suggesting that what we want here is someone to represent applicants and to develop—almost have a mandate to push for openness of government, in that light I would think you would be more successful if you just put some dollars into the Consumers Association program because they or other public interest advocacy groups that emerge might take on as their mandate the task of going forward.

Now we do recommend in here that costs be awarded by judges in cases in which the applicant is substantially successful so that, in any event, if an appeal to the courts had been successful, we suggest here that the government would pay the burden of the litigant's costs.

So the system that we are suggesting here in a model bill would, we hope, achieve at least part of your objective.

Senator Godfrey: Just in case there is any misconception, I was not suggesting that this information officer should be an advocate at all. I thought he should be . . .

Mr. Grant: Oh, I am sorry.

Senator Godfrey: . . . completely judicial. So judicial, in fact, that both the applicant and the departments would pay considerable attention to his decision.

Mr. Grant: I suppose our response, Senator, is that if he is completely judicial, why is he not a judge?

Senator Godfrey: Because just a letter would be sent in and he would not bother with a lawyer or anybody else. It would be a very quick procedure. You just simply write in and say, Look, I have been denied this. And he can look into it and come back and say, I think you are right, or, I think you are wrong. And that is all it would be. We would really get low costs then.

Mr. Viau: But he should act within a specific delay.

Senator Godfrey: Oh yes. Oh well, I agree that . . .

Mr. Viau: I think it is very important that this delay be respected.

Senator Godfrey: I would agree entirely that you should not have to go to this man. If you want to go to the courts first and go to that additional expense, then fine. I would also agree that

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Pour en revenir à la question des coûts, que pensez-vous de cette idée. Et si le commissaire à l'information conclut que le document devrait être remis et que le gouvernement ne veuille pas le remettre, ne serait-il pas raisonnable, si le requérant fait appel devant les tribunaux, que le gouvernement assume les coûts de cet appel, que le requérant gagne sa cause ou non? Autrement dit, il y aurait quelqu'un pour l'encourager à aller devant les tribunaux si le gouvernement lui refuse les documents, sachant que dans certains cas—ou du moins il faudrait donner aux tribunaux . . .

M. Grant: Nous avons toujours un problème avec des délais, sénateur.

Le sénateur Godfrey: Oui, vous avez raison.

M. Grant: Je crois que tout le monde est d'accord. Il est également important de souligner que si vous voulez vraiment que les requérants soient représentés et que quelqu'un soit chargé de pousser le gouvernement à plus d'ouverture, il serait plus efficace de financer les associations de consommateurs ou les groupes d'intérêt public qui pourraient s'en charger.

Nous recommandons dans notre mémoire que les coûts soient attribués par les juges lorsque le requérant a gain de cause et nous proposons que dans ce cas, ce soit le gouvernement qui assume les frais judiciaires.

Le système que nous proposons donc dans ce projet de loi modèle permettrait, du moins nous l'espérons, d'atteindre une partie de nos objectifs.

Le sénateur Godfrey: Au cas où il y aurait malentendu, je ne proposais pas que ce commissaire à l'information soit un défenseur. Je pensais qu'il devrait être . . .

M. Grant: Pardon.

Le sénateur Godfrey: . . . de nature judiciaire. Tellement judiciaire en fait que le requérant et les ministères accorderaient une grande attention à ces décisions.

M. Grant: S'il est de nature aussi judiciaire, pourquoi ne serait-il pas un juge?

Le sénateur Godfrey: Parce qu'il agirait sur réception d'une lettre et qu'il n'y aurait pas d'avocat, ou quoi que ce soit. Ce serait une procédure très rapide. Le requérant ne ferait que lui envoyer une lette l'informant qu'on lui a refusé des documents. Le commissaire étudierait l'affaire et rendrait sa décision. C'est tout. Ce serait très peu coûteux.

M. Viau: Mais il devrait rendre sa décision dans des délais précis.

Le sénateur Godfrey: Oh oui. Je suis d'accord que . . .

M. Viau: Il est à mon avis très important que le délai soit respecté.

Le sénateur Godfrey: Je suis tout à fait d'accord avec vous, il ne devrait pas être nécessaire d'avoir recours à ce commissaire. Si le requérant veut en appeler aux tribunaux d'abord et

[*Text*]

the man should have time constraints on him the way you have to have in any act. That is another matter that we have discussed: 10 days initially and whether there should be 20 days at most.

Mr. Grant: Exactly.

Mr. McKinley: We have before us at present a bill to create an ombudsman. Would it be your suggestion that this ombudsman to handle general government complaints or problems could act in this manner, rather than set up a special person for the Freedom of Information bill?

Mr. Viau: The role of an ombudsman as we know it in the provinces where it is in existence, in Ontario and Quebec and many other provinces, is to try to give fair treatment to citizens who are unable to get the application of a specific law or a specific act of the legislature. There is no doubt that this may be one of his functions but I think it better to have somebody specifically for that purpose.

• 1030

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder if I could carry on with another. I am sorry, Senator; I know you have been waiting patiently. I beg your pardon.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is all right. I have not been bursting with the desire to ask questions but there is one I would like to ask about Section 41(2) of the Federal Court Act. One of Her Majesty's counsel learned in law came to see me one day on this subject and put to me his view that the concluding phrase there by itself would cover everything but the kitchen sink or that a simple affidavit by a Minister . . . a particular document would disclose the confidence of the Queen's Privy Council for Canada, would be sufficient to block everything. "On that view", he said, "you would have to read the thing not as meaning that you had to have both national or international relations, national defence and so forth, but that the 'or' phrase would be enough by itself and that this was a very serious block. And, of course, it becomes even more serious in the light of what the Green Paper says about the possible expansion or extension of this provision, this blanket exemption. I notice you have something on this on page 9. I wonder if you would like to say something now about it.

Mr. Grant: Perhaps I could ask Professor Rankin to speak to that because he addresses Section 41(2) in his report.

Professor Rankin: Yes, Senator.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I hasten to say I have read it but I would like my memory refreshed.

Professor Rankin: I certainly agree with your conclusion about the effect of Section 41(2) of the Federal Court Act. It seems that there are at least four separate things which are covered in one singular item, which would be Cabinet confidences. The position that we have taken in our report to date is that not only are some of those examples such as national security too elastic to really work in effective legislation but

[*Translation*]

en assumer les coûts, c'est tout aussi bien. Je suis également d'accord pour qu'il y ait des délais-limites comme il y en a toujours dans les lois. C'est une autre question que nous avons étudiée: nous avons parlé de 10 jours au début et peut-être de 20 jours au maximum.

M. Grant: Exactement.

M. McKinley: Nous sommes présentement saisis d'un projet de loi visant à créer le poste d'ombudsman. Voudriez-vous que cet ombudsman qui sera chargé des problèmes et des plaintes générales concernant le gouvernement s'occupe également des plaintes ayant trait à la liberté d'information, plutôt que de nommer un commissaire spécial?

M. Viau: Dans les provinces où il y a un ombudsman, en Ontario, au Québec et dans de nombreuses autres provinces, l'ombudsman essaie d'obtenir justice pour les citoyens qui sont incapables d'obtenir qu'on applique une loi donnée. Il ne fait aucun doute que cela pourrait être une de ces fonctions, mais je crois qu'il vaudrait mieux avoir un commissaire spécial à cette fin.

Le coprésident (M. Baldwin): Si vous permettez, je vais poser une question de plus. Excusez-moi, monsieur le sénateur. Je sais que vous attendiez avec patience.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ne vous en faites pas. Je ne devenais pas impatient, mais j'ai cependant une question à poser au sujet de l'article 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale. Un membre savant du conseil privé de la Reine m'a parlé de ce sujet un jour. Il m'a dit que la dernière phrase permettrait une interprétation assez vaste de sa disposition. Selon lui, une simple attestation émise par le ministre suffirait pour tout bloquer. Selon lui, le mot «ou» permettrait une interprétation très vaste de la loi. C'est ainsi que l'on ne serait pas obligé de faire appel à la nécessité de protéger les relations nationales ou internationales, la défense nationale, et ainsi de suite. Cet argument devient encore plus important, compte tenu de ce que le Livre vert dit au sujet de l'extension éventuelle de cette exemption générale. Vous y faites allusion à la page 9 de votre mémoire. Voulez-vous élaborer quelque peu?

M. Grant: Je vais demander à M. Rankin de vous adresser la parole, puisqu'il parle de l'article 41(2) dans son rapport.

M. Rankin: Bien sûr, monsieur le sénateur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous fais remarquer que je l'ai déjà lu, mais il serait peut-être bon de me le rappeler.

M. Rankin: Je suis d'accord avec vous au sujet des répercussions éventuelles de l'article 41(2) sur la Loi sur la Cour fédérale. Il me semble que quatre questions sont réglées dans l'article qui porte sur la confidentialité du Cabinet. Nous avons toujours dit que des critères tels que la sécurité nationale étaient trop souples pour être inclus dans une loi vraiment efficace. En plus, il faudrait imposer une interprétation étroite

[*Texte*]

that even the Cabinet confidences should be read subject to the way we have worded our exemption in the report which is quite narrow, separating the factual from the recommendations and so forth.

I think the general thrust in fact of our report in this area is that Section 41(2) should be, if not eliminated then re-drafted in such a way that it mirrors Section 41(1), if you like, such that a court in camera could review all information, all the governent documents and in its wisdom decide whether that would be subject to the exemptions of the narrowly defined exceptions to it in the Information Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

An hon. Member: Could I ask a question as a supplementary to that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Béchard is next.

M. Béchard: Merci monsieur le président.

Je m'excuse si je reviens sur la question que j'ai déjà posée, mais à plusieurs occasions ici, cela nous arrive, monsieur Viau, au cas où vous l'ignoreriez . . . Lorsqu'on n'a pas la traduction française, eh bien on nous dit «On n'a pas eu le temps»; c'est toujours une question de temps qui nous empêche d'avoir la traduction française. C'est une excuse générale et commune; mais je voudrais atténuer ma remarque en ce qui vous concerne puisqu'on nous a remis tout à l'heure une traduction française de votre déclaration d'ouverture, et je vous en remercie.

A la page 3 de cette déclaration, vous dites:

> L'accès à l'information est avant tout une condition préalable à l'exercice de toute autre liberté et de tout autre droit fondamental; sans cet accès, nos autres droits perdent une grande partie de leur signification.

Et vous continuez en disant que:

> L'information, c'est le pouvoir. La dissimulation de l'information peut aboutir à l'abus de pouvoir.

Et caetera. Monsieur Viau, dans l'esprit de cette auguste corporation qu'est le Barreau canadien, comment envisagez-vous cette liberté d'information, par exemple, dans le processus d'une décision gouvernementale importante ou de la rédaction d'un projet de loi? Est-ce que par exemple, vous exigeriez qu'au cours de ce processus, toutes les informations, toutes les opinions et tous les avis et projets préparés par les fonctionnaires à la demande du gouvernement soient publiés au préalable, parce que j'imagine que c'est avant qu'on veut avoir les informations et non pas quand la décision est prise. Quand le mal est fait, c'est trop tard pour le réparer.

• 1035

M. Viau: Je crois comprendre, monsieur Béchard, que vous faites allusion au processus de préparation d'un projet de loi.

[*Traduction*]

du concept de la confidentialité du Cabinet, afin de faire une distinction entre les faits et les recommandations.

Dans notre rapport, nous disons que l'article 41(2) devrait être supprimé ou rédigé de nouveau afin de faire suite à l'article 41(1), pour qu'un tribunal puisse décider à huis clos si un document gouvernemental quelconque est visé par les exceptions dans la loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup.

Une voix: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le coprésident (M. Baldwin): M. Béchard est le prochain orateur.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman.

I apologize for coming back to my earlier question. In case you do not realize it, Mr. Viau, this sort of thing happened more than once. Whenever we ask for the French translation of a text, we are told that there was not enough time to have the documents in question translated. That is the usual excuse. But I shall say no more about the matter this time, since we were just given a French translation of your opening statement. Thank you very much.

On page 3 of your opening remarks, you make the following statement:

> Access to information is a prerequisite to the exercise of other fundamental rights and freedoms, and without such access our other rights lose much of their meaning.

The beginning of the next paragraph reads as follows:

> Information is power. Concealing information can lead to the abuse of power.

Mr. Viau, speaking as a representative of the august Canadian Bar Association, how important do you feel freedom of information is in government decision making or in the drawing up of legislation? For example, do you think that all information, opinions and working papers prepared by officials at the request of the government should be made public before a decision is made, since that is where such information would be most sought after? it is too late to act once a decision has already been made.

Mr. Viau: If my understanding is correct, Mr. Béchard, you are referring to the information used in the preparation of legislation.

[*Text*]

M. Béchard: Voyez-vous, une déclaration gouvernementale importante, ou une décision gouvernementale importante peut ne pas être un projet de loi.

M. Viau: Je pense que ce sont des documents qui font partie de l'administration interne. En fin de compte, ce sont des documents de discussion qui sont encore au niveau du cabinet, parce qu'en fin de compte, l'on sait que, suivant la coutume britannique, un project de loi est toujours confidentiel, jusqu'au jour où il est déposé en première lecture. Alors tout document qui sert à sa préparation, doit, dans mon opinion, demeurer secret plus que le projet de loi déposé dans sa forme finale. Le gouvernement n'a pas l'obligation de le publier avant. Il peut attendre seulement la première lecture pour le rendre public. Je crois que la documentation qui est préparée par les fonctionnaires, par les experts, lorsqu'il s'agit par exemple d'amender la Loi de l'impôt sur le revenu . . . C'est un peu, en quelque sorte, la préparation du Budget; c'est comme pour la préparation du Budget ou le Budget lui-même qui demeure un document secret.

Je crois que ce n'est pas à ce niveau-là que l'on désire l'accès à l'information, parce qu'il s'agit alors du travail de préparation. Mais supposons qu'il y a eu un rapport de préparé et que le projet de loi se trouve déposé, peut-être qu'à ce moment-là il y aurait lieu d'obtenir les rapports qui ont servi à la préparation de cette loi-là.

M. Béchard: Si on les demande après que le projet de loi est déposé, on pourrait avoir à notre disposition tout ce qui a été dit et toutes les différentes opinions sur différentes modifications à apporter à l'impôt sur le revenu, par exemple. Si on arrive avec tout cela et que ça défait le projet de loi, cela veut dire que le projet de loi serait retiré puis il faudrait en préparer un autre. Savez-vous que cela peut prendre du temps; au lieu d'aider les citoyens, cela peut les léser considérablement.

M. Viau: Naturellement, on prépare souvent un livre blanc ou un livre vert pour annoncer la présentation d'un projet de loi; c'est devenu une pratique assez courante pour un gouvernement, tant au niveau fédéral qu'au niveau des gouvernements provinciaux.

M. Béchard: C'est justement ce que je voulais vous dire. Vous dites, si on prépare un projet de loi, c'est censé être secret; vous avez donné le pire des exemples, celui de l'impôt sur le revenu, de la revision de la Loi de l'impôt; mais en règle générale les députés, et les Canadiens, sont avertis ou sentent qu'il y a quelque chose qui se passe et qu'il y aura des amendements à tel loi. Le gouvernement annonce d'habitude ses intentions de modifier une loi.

Alors, comme le public aimerait savoir ce qu'il va y avoir dans cette loi-là, pas nécessairement le mot à mot, mais à peu près quelles sont les intentions du gouvernement, il aimerait peut-être être au courant des diverses propositions et suggestions qui ont été faites par les fonctionnaires ou par les divers groupes . . .

Mr. Viau: I think Mr. Grant has something to say on the subject, also.

Mr. Grant: Let me just add this, Mr. Chairman. What we are dealing here is conceded by the Green Paper to be the most

[*Translation*]

Mr. Béchard: An important government decision does not necessarily have to be a piece of legislation.

Mr. Viau: In my opinion, such documents are for internal use. In the last analysis, such working papers are restricted to the Cabinet, since a bill is always confidential until it reaches first reading. That is the British custom. As I see it, all documents used in preparing legislation should be kept secret until the bill is presented in its definitive form. Such legislation is secret until it is made public at the first reading stage. For example, any documents used in amending the Income Tax Act should be kept secret, since it is almost as though you were preparing the budget. The budget itself remains secret until made public.

That is not the kind of information to which we wish to have access, since there are working papers. But if a piece of legislation has already been made public, the reports which were used in preparing it could perhaps be made public.

Mr. Béchard: This means we would have access to all the different opinions and working papers dealing with proposed changes to the Income Tax Act, for example, after the piece of legislation in question has been made public. But should this lead to the defeat of the bill in question, it would have to be withdrawn and a new piece of legislation would have to be prepared. That could take a lot of time, and instead of helping the people of Canada, it could be to its desadvantage.

Mr. Viau: A white or a green paper is often prepared to inform people about upcoming legislation. This has become a fairly common practice for both the federal and provincial governements.

Mr. Béchard: That is just what I was leading up to. You say that the documents used to draw up à piece of legislation should be kept secret. You could not have chosen a worse example than using the Income Tax Act to illustrate your argument. Usually, the Canadian people and members of Parliament can feel it in the air when an ct is to be amended, and the government itself usually makes known its intentions in this regard.

In the same way that people like to know what will be in new legislation, they like to know what the various interested groups and officials have said concerning the proposed legislation.

M. Viau: Je pense que M. Grant aimerait ajouter quelques mots.

M. Grant: Il est reconnu dans le Livre vert que l'exception que nous étudions actuellement est peut-être la plus difficile à

[*Texte*]

problematic exception in the entire list of exceptions, and that is, what rule do you apply for policy advice?

Now, we have set out our suggestion at pages 26 and 27 of the brief. Frankly, we examined a lot of different approaches to this and we decided that the most interesting, and certainly the one that seems to solve these problems the best, is contained in the minority report to the Royal Commission on Australian Government Administration. You will see that, in essence, it defines the exemption relatively widely so that, at first sight, any document would be exempt:

> . . . which contains an opinion, advice or a recommendation of an officer submitted to an agency for consideration in the performance of any function leading to the making of a decision or the formulation of a policy.

That is sort of the now effect of the American legislation and one of the proposals in the Green Paper.

• 1040

But the Australian proposal then goes on to say:

> "However, there will be a detailed list of types of documents which even if they fit under that heading should not be refused to be disclosed unless . . ."

And here is the critical test the judge must apply:

> . . . unless conditions exist at that time under which the making of a decision or the implementation of a policy would be unreasonably impeded by disclosure of that document . . .

And then you set out a long list of exactly the kind of documents that parliamentarians would most love to have, including factual material, statistical surveys, task force reports, and Cabinet submissions other than a budgetary proposal prepared within a department. But of course if the department can convince a judge that conditions exist at this point in time under which the making of the decision or the implementation of the policy would be unreasonably impeded, then they can maintain confidentiality of the document.

This is the approach to it that we suggest and, as you can see, we are trying to make it clear that just because we have policy advice coming from the bureaucracy up to even Cabinet, that is not necessarily sacrosanct, particularly if it has factual material in it, but even if it just has general advice and opinion, unless conditions exist at that time under which the disclosure of it would actually impede unreasonably the making of the decision or the implementation of the policy.

Mr. Béchard: Thank you very much.

Would you favour the Australian project?

Mr. Grant: Yes. This is not in fact the same as the task force on freedom of information in Australia. Of course, sir, this approach that we suggest is contained in a volume that was published in 1976 involving two of the appendices to the Report of the Royal Commission on Australian Government

[*Traduction*]

régler, puisqu'il s'agit des critères qui s'appliquent à l'établissement de politique.

Nous proposons une suggestion aux pages 26 et 27 de notre mémoire. Franchement, nous nous sommes penchés sur diverses solutions à ce problème, et à notre avis la meilleure figure au rapport minoritaire présenté par la Commission royale sur l'administrtion du gouvernement australien. De prime abord, cette solution a l'air d'établir des exemptions si générales que n'importe quel document serait exempté. Cette proposition se lit comme il suit:

> . . . qui contient une opinion, des conseils ou la recommandation d'un fonctionnaire soumis à une agence qui étudie les procédés faisant partie des prises de décision et de la formulation de politique.

Voilà donc une des propositions dans le Livre vert et une des répercussions de la loi américaine.

Mais la proposition de l'Australie se poursuit comme il suit:

> Toutefois, il y aura une liste détaillée du genre de documents qui, même s'ils ne peuvent être classés sous cette rubrique, ne pourront pas être interdits de publication à moins que . . .

Et voici le critère délicat que le juge doit appliquer:

> . . . à moins que les circonstances soient telles que la publication du document nuise de façon indue à la prise d'une décision ou à l'application d'une politique . . .

Ensuite, il y a une longue liste du genre de documents que les parlementaires adoreraient avoir en leur possession, à savoir, des descriptions de faits, des sondages statistiques, des rapports de groupes d'étude, des mémoires du conseil des ministres autres que des ébauches de budget préparées par un ministère. Bien entendu, si le ministère peut arriver à convaincre un juge que les circonstances sont telles qu'on pourrait nuire de façon indue à la prise d'une décision ou à l'application d'une politique, alors ils peuvent préserver le secret entourant le document.

Voilà précisément ce que nous suggérons. Comme vous pouvez le voir, nous essayons de bien faire comprendre que ce n'est pas parce qu'un conseil politique émanant de la bureaucratie est transmis au conseil des ministres qu'il est sacrosaint, surtout si on mentionne les faits ou même s'il s'agit uniquement de conseils ou d'avis généraux, à moins que les conditions soient telles que sa divulgation pourrait effectivement nuire de façon indue à la prise d'une décision ou à l'application d'une politique.

M. Béchard: Merci beaucoup.

Êtes-vous en faveur de la proposition de l'Australie?

M. Grant: Oui. En fait, c'est un peu différent des conclusions du groupe d'étude de l'Australie sur la liberté d'information. Bien entendu, cette suggestion se retrouve dans un volume publié en 1976 et regroupant deux annexes au rapport de la Commission royale sur l'administration du gouvernement

[*Text*]

Administration. And we can furnish that to your Committee if you would like.

Mr. Béchard: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Thank you. Let us get back to Conway v. Rimmer. When Mr. Westell, representing the Press Gallery, was here I mentioned the case and I mentioned it for the main purpose of showing that I had read it. He had not read it but he said that he had read the brief of the Canadian Bar Association and he got the impression that Section 41 (1) and (2), was really just a codification of Conway v. Rimmer. Now I certainly did not get that impression from reading Mr. Rankin's document and I do not get the impression from reading this present brief. But I just want to get it flatly on the record to see whether or not you agree with me that Section 41.(2) is not a codification of Conway v. Rimmer and in fact overrules Conway v. Rimmer with respect to certain specified documents because it prohibits the court from looking at a document which under Conway v. Rimmer they could look at.

Professor Rankin: I agree with you, Senator. In 1970 when the Hon. John Turner who was then Minister of Justice announced the Federal Court Act to the House, in *Hansard* he claimed in his opinion that Section 41 was simply codifying the then new law of Conway v. Rimmer which was only a couple of years old since the 1968 House of Lords decision.

Each of the judges who spoke, who gave opinions in the House of Lords, went on slightly different paths in reaching their conclusion. It seems the general thrust was that, unlike the old law in duncan v. Cammell Laird and Company, that old line of decision, the new position would be that the court would look behind the minister's affidavit in effect and make the wrong conclusion on a balancing of interests whether or not the administration of justice in the interests of that was greater than or less than the interests that the state might legitimately have in confidential information. But there has been no case to my knowledge since the 1968 decision which deals with the kind of things which are codified in Section 41.(2) of the Federal Court Act: national security information, et cetera. So it is really unclear in the United Kingdom just where they stand on those sorts of matters. But in every case which has applied Conway v. Rimmer the courts have not hesitated to look behind the minister's affidavit.

Now it is my understanding on reading the Canadian jurisprudence since the promulgation of Section 41.(1) of the Federal Court Act that the courts have not hesitated to look at information in camera to decide whether, on a balancing of interests, that information can be made public or can be used in the course of a litigation. It is therefore our position, I think, that the same kind of balancing should be allowed in the context of those sorts of documents which are now codified in Section 41(2) of the Federal Court Act. A Conway v. Rimmer should be extended in Canada to what we believe is the present position in the United Kingdom, and that is that all informa-

[*Translation*]

australien. Nous pouvons en donner un exemplaire au comité si vous le désirez.

M. Béchard: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Merci. Revenons-en à la cause Conway contre Rimmer. Lorsque M. Westell, représentant la Galerie de la presse, est venu ici, j'ai fait allusion à cette cause uniquement pour lui montrer que j'en avais lu le dossier. Lui, ne l'avait pas lu, mais il avait lu le mémoire de l'Association du barreau canadien qui lui avait donné l'impression que l'article 41, paragraphe (1) et (2) était une simple codification de l'affaire Conway contre Rimmer. En lisant le texte de M. Rankin, ce n'est pas du tout l'impression que j'ai eue. Et j'ai exactement la même impression à la lecture du mémoire. J'aimerais savoir si oui ou non vous admettez avec moi que l'article 41.(2) n'est pas une codification de cette afaire Conway contre Rimmer, car en fait il contredit même le jugement rendu puisqu'il interdit au tribunal l'étude de certains documents donnés, alors que dans cette cause le tribunal y était autorisé.

M. Rankin: Je suis d'accord avec vous, sénateur. En 1970, quand l'honorable John Turner, alors ministre de la Justice, a présenté à la Chambre la loi sur la Cour fédérale, on a pu lire dans le Hansard qu'à son avis, l'article 41 codifiait simplement le nouveau principe reconnu dans l'affaire Conway contre Rimmer, qui s'était déroulée à peine quelques années auparavant, puisque c'est en 1968 que la Chambre des Lords avait rendu sa décision.

Chacun des juges qui ont pris la parole à la Chambre des Lords, a suivi un raisonnement légèrement différent de celui des autres pour arriver à ces conclusions. En gros, on disait que, contrairement à l'ancien principe appliqué dans l'affaire Duncan contre Cammell Laird et compagnie, la nouvelle règle permettrait à un tribunal d'étudier le pourquoi d'un affidavit ministériel et d'en tirer une conclusion erronée en décidant si oui ou non les intérêts de l'administration de la justice pesaient plus lourd que ceux de l'État, qui pourrait, très légitimement, vouloir garder secrets certains renseignements. A ma connaissance, depuis le jugement de 1968 qui correspond à ce qu'on a codifié dans l'article 41.(2) de la loi sur la cour fédérale, il n'y a eu aucune cause impliquant des renseignements touchant à la sécurité nationale. La position du Royaume-Uni dans ces questions est donc loin d'être évidente. Mais pour chaque cause auxquelles on a appliqué le principe Conway contre Rimmer, les tribunaux ont toujours hésité à remettre en question un affidavit ministériel.

En lisant la jurisprudence canadienne, je remarque que, depuis la promulgation de l'article 41.(1) de la loi sur la cour fédérale, les tribunaux n'ont jamais hésité à étudier certains renseignements à huis clos pour décider si, compte tenu des intérêts en cause, les renseignements pouvaient être rendus publics ou pouvaient être invoqués dans un litige. Nous estimons donc, je pense, que le même genre d'équilibre devrait être permis avec les documents qui sont maintenant codifiés à l'article 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale. La solution prise dans la cause Conway V. Rimmer devrait être étendue au Canada à ce que nous croyons être la position actuelle du

[*Texte*]

tion should be made available to a court for independent review.

• 1045

Senator Godfrey: In other words, I prefer my legal opinion to John Turner's.

Professor Rankin: I believe yours is better advised.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You are just much more liberal.

Mr. Rod MacKenzie (Canadian Bar Association): I would like just to make a comment in supplement to what Professor Rankin has just said. In 1976, during the annual meeting of the Canadian Bar Association, the Honourable John Turner spoke to the full assembled group of lawyers. At that time he advised us that Section 41(2) was an error, it was a mistake, it was something he regretted, and it was something that he would not do now if he had control over that sort of thing.

I think we have hit one of the most essential points of the Canadian Bar Association's position on this entire topic, and that is that once Parliament in its majesty has passed the legislation and the government in good faith is attempting to abide by it, it is critically important that the courts of this land be the institutions that determine whether compliance with this law is in fact occurring. If that critical principle is overridden by the government of the land and the ministers of the crown are themselves placed in a position of being judges to decide whether they are complying with the laws of Parliament, you have an unfortunate situation that I think would be one cause for regret. This is the major point that Canadian Bar Association has been attempting to stress for the last 18 months.

Senator Godfrey: I just want again to nail something down. My impression when I read the Green Paper was that in view of Section 41(1), the present law, and if we accepted that principle, it just made nonsense out of the argument in the Green Paper that this should in all cases be a ministerial decision, and it was because of our system of government, because we have already conceded by Section 41(1) that that is not the case. Yet they do not deal with that argument at all.

Professor Rankin: And that position would have been entrenched, surely, in the exception that the Green Paper enunciated for statutes under which it is claimed informatin cannot be released, such as Section 41(2), the Income Tax Act and other statutes of Canada. So that has simply nailed the coffin shut in the Green Paper, when they included a statutory exception in the Green Paper as well.

Senator Godfrey: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): On that Conway v. Rimmer case, I think it was Canada rushed in fairly soon and I believe South Africa was there about the same time. I do not know whether for the same purposes, but they enacted legislation which was similar to 41(2). In that regard I think you would agree that the effect in the different context of the Crossman diaries decision of the Lord Chief Justice was in effect a reaffirmation of the principle laid down in the Conway

[*Traduction*]

Royaume-Uni, c'est-à-dire que tous les renseignements devraient être fournis à un tribunal pour une étude indépendante.

Le sénateur Godfrey: Autrement dit, je préfère mon opinion juridique à celle de John Turner.

M. Rankin: Je crois que la vôtre est plus sage.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous êtes simplement plus libéral.

M. Rod MacKenzie (Association du Barreau canadien): Je voulais commenter les propos du professeur Rankin. En 1976, à l'occasion de la réunion annuelle de l'Association du Barreau canadien, l'honorable John Turner s'est adressé à l'ensemble de ce groupe d'avocats. A ce moment-là, il nous a dit que l'article 41(2) était une erreur, et qu'il le regrettait; c'est quelque chose qu'il ne ferait pas maintenant s'il était en mesure d'en décider.

Je pense que nous avons touché à l'un des points essentiels de la position de l'Association du Barreau canadien sur toute cette question, c'est-à-dire lorsque le Parlement dans sa sagesse a adopté une loi et que le gouvernement de bonne foi essaie de s'y conformer, il est d'une importance capitale que ce soit les tribunaux qui décident si en fait on se conforme à cette loi. Si le gouvernement du pays ignore ce principe essentiel et que les ministres de la Couronne sont amenés à devoir juger eux-mêmes s'ils se conforment aux lois du Parlement, vous avez une situation difficile, que l'on regretterait, je pense. C'est le point le plus important sur lequel l'Association du Barreau canadien a insisté au cours des derniers 18 mois.

Le sénateur Godfrey: Encore une fois je veux souligner quelque chose. Mon impression au sujet de l'article 41(1) à la lecture du Livre vert, de la loi actuelle et du principe à adopter, c'est que l'argument du Livre vert, selon lequel il devrait y avoir une décision ministérielle dans tous les cas est illogique, et c'est à cause de notre système de gouvernement, parce que nous avons déjà reconnu par l'article 41(1) que ce n'est pas le cas. Toutefois il ne touche pas du tout à cet argument.

M. Rankin: Et sa position aurait été sûrement renforcée, sauf que le Livre vert cite des lois selon lesquelles on prétend que l'information ne peut pas être divulguée, comme l'article 41(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu et d'autres lois du Canada. Pour le Livre vert ce fut le fin mot de l'affaire, lorsqu'ils y ont inclus, également une exception réglementaire.

Le sénateur Godfrey: Merci.

Le coprésident (M. Baldwin): Au sujet du cas Conway V. Rimmer, je crois, le Canada est allé assez précipitamment et je pense que l'Afrique du Sud a fait de même au même moment—je ne sais pas si c'est pour les mêmes raisons, mais ils ont adopté une loi semblable à l'article 41(2). A cet effet vous conviendrez sans doute que, dans un contexte différent, la décision du juge en chef dans le cas du journal le *Crossman* était en fait une réaffirmation du principe établi dans le cas

[*Text*]

v. Rimmer that a judge did have the right to go behind and even if necessary examine in camera the particular material involved. In the Crossman diarie case the question was whether what was being sought to be published by the *Times* and by the literary executives of the late Richard Crossman did in fact constitute a breach of confidence, also a breach of the understanding of the people who had been in the cabinet in the United Kingdom that they should not print. Do you think there would be some similarity there?

Mr. Grant: I think there is, of course, a broad overlapping of the subject matter, Mr. Baldwin. I took the Crossman case simply to indicate that whatever Cabinet confidences there may be, there is a decay time for those confidences. Actually we take that view in this brief as well. We do not have any particular argument as to exactly the term of years. We suggest 10 years be the period. In fact, there were some disclosures in the Crossman diaries that were less than that; not a great deal less, but that time period, it struck us, represented a balance that would allow even Cabinet documents that did disclose the positions of ministers' deliberations—if it was 10 years ago surely that should not rise up to haunt them from the grave. In that connection, I might add one other rather major element in the exemptions as proposed by the committee. We have in effect provided a 10-year lapse for the first three exemptions because these are foremost class exemptions. They are documents that once you have decided they do adversely affect a certain type of matter, then for all intents and purposes they forever cannot be disclosed. So we recommend in those cases that there be either a 10-year period or in the case of national defence that there be a declassification process which must occur for 10-year-old documents which could still maintain classification, however, for some very important documents.

• 1050

All the other exemptions—there are four others—do not have a time limit on them, but in fact expire by virtue of the fact that each of them is always a balancing test on what is the damage occurring today. So frankly any document for which exemption is claimed under the last four exemptions that we suggest, to the extent it no longer harms that interest, if it was maintained on a confidential basis today it might a year from now—there might be a different decision reached because the facts relating to its harm to people and to Cabinet confidences and to policy advice might have disappeared within the interim.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Just one more question on that aspect. Would you agree, in connection with an issue which is now becoming something of an impossible crisis in the United States, that the exemption should be on an optional basis and not mandatory? In other words, the right to exercise that option is a right which a government may or may not want to use. If there is an exemption, for example, which a government could use, that is not mandatory and if it sees fit

[*Translation*]

Conway, mais qu'un juge a le droit d'aller plus loin et même si nécessaire d'étudier à huis clos les documents particuliers concernés. Dans le cas du journal le *Crossman* il s'agissait de savoir les documents que le *Times* et les exécuteurs littéraires du défunt Richard Crossman voulaient publier constituaient en fait un bris de confiance, également un bris de l'entente conclue entre les personnes ayant fait partie du cabinet du Royaume Uni et selon laquelle ils ne devraient pas publier. Croyez-vous qu'il y a une certaine similitude dans ces deux cas?

M. Grant: Bien sûr, je pense qu'il y a beaucoup de points communs, monsieur Baldwin. J'ai pris le cas Crossman simplement pour montrer que quelles que soient les confidences du cabinet, il y a une période pour ces confidences. En fait, c'est l'opinion que nous adoptons dans ce mémoire également. Nous n'avançons rien de précis quant au nombre d'années, nous suggérons une période de 10 ans. En fait, certaines divulgations des journaux Crossman ont fait l'objet d'un délai moins long; pas de beaucoup, mais il nous a semblé que ce délai représente un juste milieu qui permettrait de divulguer même les documents du Cabinet qui font connaître la position des ministres au cours de leurs délibérations . . . Il me semble que si cela fait dix ans, ils ne se retourneront pas dans leur tombe. A ce même sujet, je pourrais peut-être vous parler également d'un autre élément assez important des exemptions telles que proposées par notre Comité. Nous avons en fait, prévu un délai de dix ans dans le cas des trois premières exemptions puisqu'il s'agit presque exclusivement d'exemptions de catégorie. En effet, une fois que vous avez décidé que ces documents peuvent avoir un effet contraire dans certaines situations, à toutes fins pratiques, leur divulgation est interdite à tout jamais. Nous recommandons donc que, dans de tels cas, on respecte un délai de dix ans ou, dans le cas des documents de défense nationale, qu'on soit obligé de les soumettre au bout de dix ans à un processus de déclassification qui permette dans le cas de documents très importants de maintenir la cote secrète.

Toutes les autres exemptions—il y en a quatre autres—ne sont pas assujetties à un délai, mais expirent par le fait même que chacune doit être pesée par elle-même et en vertu des dangers qu'elle peut représenter lorsque l'évaluation est faite. Ainsi, très franchement, tout document pour lequel on demande une exemption en vertu des quatre dernières exemptions que nous proposons, dans la mesure où il ne représente plus un danger, ce n'est pas parce que le document est confidentiel aujourd'hui que dans un an, on n'en arrivera pas à une décision différente puisque les faits qui en faisaient une menace pour le public, pour les secrets du Cabinet et pour la politique ont pu disparaître dans l'intervalle.

Le coprésident (M. Baldwin): Encore une question sur ce sujet. Diriez-vous qu'en ce qui concerne une question qui devient maintenant presque une crise impossible à régler aux États-Unis, c'est sur une base optionnelle et non obligatoire qu'on doive faire des exemptions? En d'autres termes, le droit de se prévaloir de l'option est un droit qu'un gouvernement voudra ou ne voudra pas exercer. Par exemple, s'il existe une exemption dont pourrait se prévaloir le gouvernement, mais

[*Texte*]

to say that in spite of this exemption we still think this is a document that should be made public, they have the right to do so.

Mr. Grant: I would say that is true, except for two exemptions, Mr. Baldwin. The two are the infringement of the personal privacy of an individual and the one about the commercial and financial information that may have been furnished by someone outside the government. In those two cases, although we do not address it specifically in our proposals, this has given rise to what are called reverse freedom of information cases in the United States, and there obviously may be, in certain of those cases, an interest that must be looked at before a court would rule the document to be disclosed.

Mr. Hnatyshyn: Suppose, Mr. Chairman, in applying that to Canada, the witnesses—I am not sure they subscribe to this but it just occurs to me that after the sort of decade limitation time and after 10 years of Trudeau it is about time the Canadian people have the facts. But I do not know if they would want to comment on that particular . . .

Mr. Grant: No, I do not have any comment on that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will rise to the same level we were before. My Co-Chairman wants to ask you a question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I merely wanted to make a comment. Some time ago on a certain matter that came up in Parliament a member of the Queen's Privy Council for Canada appeared to assert that anything that passed between two privy councillors was privileged from the point of view of parliamentary privilege. I suppose he might have claimed the same thing in regard to any exemption like this.

I was asked what I thought about this and I said, well, the law and custom of parliamentary privilege is a very tangled matter on which I should not want to make any statement. The only thing I will say is that I am surprised that privilege would extend to this extent, to this degree, and I should think that we would have to be careful that this kind of claim was not advanced under legislation of this sort.

I said it seems to me ridiculous that if two privy councillors address each other in conversation about where they will lunch that day, that should be regarded as privileged simply because they are privy councillors. I do not know whether the minister intended to imply this, but he certainly said something like it and it indicates to my mind the danger that might arise from any kind of blanket exemption about disclosing confidences between members of the Queen's Privy Council of Canada.

• 1055

Mr. Grant: In that connection, I should perhaps mention, Senator, that we do, of course, propose that the legislation only relate to records made in the course of public business and that is a concept that is included in the private members' legislation introduced by Mr. Baldwin as well. So, of course, purely personal correspondence or communications between ministers in any event would not be subject to this legislation.

[*Traduction*]

que celle-ci ne soit pas obligatoire, si le gouvernement le juge opportun il peut dire nous trouvons que le document devrait être publié, et il aurait le droit de le faire.

M. Grant: Je dirais que c'est parfait, sauf dans deux cas, monsieur Baldwin. Les deux exemptions entreraient en ligne de compte si l'on empiète sur la vie privée d'un individu ou s'il s'agit de données commerciales et financières qui ont été fournies par quelqu'un indépendant du gouvernement. Dans ces deux cas, bien que nous n'en parlions pas expressément dans nos propositions, la situation a déjà donné lieu aux États-Unis à ce qu'ils appellent des affaires anti-liberté de l'information, et il est très évident que dans certains de ces cas, nos tribunaux devraient se pencher sur l'intérêt de chacun avant de décréter que le document doit être divulgué.

M. Hnatyshyn: Supposons, monsieur le président, dans le contexte canadien, les témoins—je ne sais au juste s'ils acceptent cette idée, mais il me vient à l'esprit qu'après l'expiration du délai, après dix ans de Trudeau, il est à peu près temps que le public canadien obtienne les faits. Mais je ne sais pas s'ils voudront faire des remarques sur cet aspect particulier . . .

M. Grant: Non, je n'ai aucune remarque à ce sujet.

Le coprésident (M. Baldwin): Revenons à notre point de départ. Mon coprésident aimerait poser une question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voulais simplement faire une remarque. Il y a quelque temps, alors qu'une question était soulevée au Parlement, un membre du Conseil privé de la Reine a semblé affirmer que tout ce qui se passait entre deux conseillers privés était privilégié, privilégié du point de vue parlementaire. Je suppose qu'il aurait pu prétendre la même chose dans le cas d'une exemption comme celle-ci.

On m'a demandé ce que j'en pensais et j'ai répondu que la loi ou la tradition du privilège parlementaire est très compliquée et je n'aimerais pas devoir me prononcer à ce sujet. La seule chose que j'ai dite, c'est que j'étais surpris que le privilège parlementaire pouvait être étendu à ce point. Je suppose qu'il nous faudra veiller à ce qu'une telle revendication ne soit pas formulée en vertu d'une loi du genre.

J'ai dit qu'il me semblait ridicule que, si deux conseillers privés s'adressaient la parole au sujet de l'endroit où ils iront déjeûner ce jour-là, on considère cette conversation comme privilégiée, tout simplement parce qu'ils font partie du Conseil privé. Je ne sais pas si c'est ce que le ministre voulait laisser entendre, mais il a certainement dit quelque chose de ce genre et il a à mon avis laissé entrevoir les dangers que pourrait représenter toute exemption générale visant la divulgation de confidences entre les membres du Conseil privé de la Reine du Canada.

M. Grant: Dans ce contexte, je devrais peut-être mentionner, monsieur le sénateur, que nous proposons, bien sûr, que la loi ne vise que les dossiers d'affaires publiques, concept qu'on retrouve dans le bill privé présenté par M. Baldwin. Évidemment, la correspondance ou les échanges purement personnels entre ministres ne seraient certainement pas assujettis à la présente loi.

[*Text*]

Senator Godfrey: In page 27 of your brief today, you specifically state that documents should be disclosed which are, and I quote:

> . . . Cabinet submissions (other than a budgetary proposal) prepared within a department . . .

These would be submissions to Cabinet. Now, I would just like to compare that recommendation with the statement of Mr. Rankin which appears at page 134 on his thing in which he says:

> . . . yet no responsible advocate of freedom of information legislation nor representative enactment in the United States or elsewhere has suggested that policy deliberations, Cabinet confidences or the advice of senior advisors to Cabinet be open to public scrutiny . . .

Would you revise that statement now, Mr. Rankin, in light of what is in your brief? What is the difference between Cabinet submissions and the advice of these senior advisors to Cabinet?

Professor Rankin: The point, I guess, I was making is similar to the position that we take in the brief today, Senator, which is that when it comes to the factual as opposed to the recommendations, the factual submissions to Cabinet, the fact that they have reached Cabinet should not be in itself a reason for denying disclosure. The advisory matters which then are adopted by Cabinet ministers to form the policy of the government, at that level, of course, the information should not be made available and, as Mr. Grant has stated, it is a function of a class, a kind of class documents rather than just on the balancing which is the position that the latter exemptions take. But the distinction I was trying to make in my report is just that it must be clear, as one of the main problems the United States has faced with their legislation, that there is a difference, there has to be a difference, between these policy matters and the factual information. It is a very tough distinction to make, sir.

Senator Godfrey: Yes, but right in page 27, the lists include documents mainly containing factual material—that is one class—and then you say Cabinet submissions. I am very confused because Mr. Rankin is now trying to argue that what you say in your brief only applies to factual material. Is that true? I am going to ask the author of the brief now, not the author of the paper to answer that one.

Mr. Grant: Perhaps I can help you then, Senator. First of all, the description here of this list of documents is explicitly, word for word, taken from page 43 of the Secure Informations Report and there, I am quoting, it says that:

> In any case where an agency would otherwise be entitled . . . to refuse to disclose a document . . .

Because it fitted within the general class we describe at the top of page 27, it should not be disclosed:

[*Translation*]

Le sénateur Godfrey: A la page 27 de votre mémoire, vous déclarez expressément que les documents divulgués qui sont, et je cite:

> . . . présentés au Cabinet «autres que des propositions budgétaires» préparés au ministère . . .

Vous parlez de documents présentés au Cabinet. J'aimerais maintenant comparer cette recommandation avec la déclaration de M. Rankin, qui se trouve à la page 134 de son livre, où il dit:

> . . . pourtant, aucun champion responsable des lois sur la liberté de l'information, aucune application représentative aux États-Unis ou ailleurs n'a proposé que les délibérations de politique, les confidences du Cabinet et les conseils des conseillers principaux au Cabinet soient offerts à l'examen du public . . .

A la lumière de ce qui se trouve dans le mémoire de votre comité, seriez-vous prêt à réviser cette déclaration maintenant, monsieur Rankin? Quelle est la différence entre les documents présentés au Cabinet et les conseils des conseillers principaux au Cabinet?

M. Rankin: Je suppose que je faisais valoir un point assez semblable à la position que nous prenons dans le mémoire présenté aujourd'hui, monsieur le sénateur, à savoir que lorsqu'il s'agit de faits par opposition à des recommandations, les faits présentés au Cabinet, ce n'est pas parce qu'ils sont rendus au Cabinet qu'il existe une raison suffisante pour en refuser la divulgation. Par contre, les conseils que les ministres choisissent de suivre pour formuler la politique du gouvernement sont, bien sûr, des renseignements privilégiés, et comme l'a déclaré M. Grant, c'est parce qu'ils font partie d'une catégorie, d'une catégorie qui le prévoit expressément, et non d'une catégorie d'exemptions qui prévoit une étude comparative. La distinction que je tentais de faire dans mon rapport, c'est qu'il doit être bien compris, et on le voit si l'on regarde l'un des problèmes principaux auxquels les États-Unis ont dû faire face avec leur loi, qu'il existe une différence, qu'il doit y avoir une différence, entre les questions de politique et les données de faits. C'est une distinction extrêmement difficile à faire, monsieur.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais à la page 27, la liste énumère des documents qui comprennent surtout des faits—c'est une catégorie—et ensuite vous ajoutez les documents présentés au Cabinet. Je suis complètement perdu, car M. Rankin essaie maintenant de faire valoir que ce qui est dit dans le mémoire ne vise que les données de fait. Est-ce exact? Je vais demander maintenant à l'auteur du mémoire, non à l'auteur du livre, de me répondre.

M. Grant: Peut-être puis-je vous aider à comprendre, monsieur le sénateur. Tout d'abord, l'énumération des documents est tirée mot pour mot de la page 43 du rapport *Secure Informations* et je cite quand je dis:

> Dans tous les cas où un organisme serait en droit autrement . . . de refuser de divulguer un document . . .

Parce qu'un tel document entrait dans la catégorie générale que nous décrivons au haut de la page 27, il ne devrait pas être divulgué:

[*Texte*]

> . . . unless conditions exist at that time under which the making of a decision of the implementation of a policy would be unreasonably impeded . . . .

And then the list includes all of the items that we have listed here including item (n):

> a completed proposal or submission, other than a budgetary proposal, which has been prepared after the date of commencement of this Act by the officers of an agency (other than the responsible Minister) for presentation to the Cabinet or to a Committee of the Cabinet.

So we have, in effect, adopted that proposal.

Now, concededly, you are quite correct in saying that in some cases those documents may be purely advice documents and they are in fact documents that will end up on the agenda of a Cabinet committee. To that extent, it looks as if this is something that should be not disclosed but the fact of the matter is that, in our view, if it did end up on the current agenda of a Cabinet committee in regard to current policy decisions which may be affected by the disclosure of one or the other side of these matters, then under our proposal they must not be disclosed; because then conditions would exist under which the making of the implementation of a policy or the making of the decision might be unreasonably impeded by disclosure of the document.

• 1100

Senator Godfrey: I do not follow that last thing, because once the decision has been made it is not going to be impeded, but it could be very embarrassing to have the documents . . .

Practically everybody so far has said that advice to, say, a Cabinet Minister, who in turn will make a submission to Cabinet, or a directive, should be excluded; lower down it should not be excluded. That has been put: the argument as to what level. You are coming right out and, in effect, saying Cabinet submissions, which can either be prepared by the Deputy Minister and go in under his name, or direct to Parliament.

Mr. Grant: But surely, Senator, once a proposal ends up on the Cabinet agenda it has the name of the Minister on it. Surely it therefore does not fall within this proposal because the Minister has now become involved; he has in fact committed himself to it. To that extent, as soon as the Minister is in any way associated with the submission, his name appears on it in any way as being represented as "This is my position", even if it is wholly prepared by his departmental officials, then we take the view it is under Exemption 1.

Senator Godfrey: How do you get solidarity of Cabinet principle if a Minister's submission to the Cabinet, which may or may not be implemented by the Cabinet, might be revised? Here you disclose . . .

Mr. Grant: No, my point is that it would not be revealed. If the Minister put his name on it in any way, it no longer is

[*Traduction*]

> . . . à moins que des conditions existent à l'époque qui pourraient nuire de façon déraisonnable à la prise de décisions de la mise en œuvre d'une politique . . .

Et ensuite la liste énumère tous les éléments que nous énumérons ici y compris l'article (n):

> une proposition ou un mémoire complété, autre qu'une proposition budgétaire, qui a été préparé après la date d'entrée en vigueur de la présente loi par les fonctionnaires d'un organisme (autres que le ministre responsable) pour être présenté au Cabinet ou à un comité du cabinet.

Nous avons donc en effet adopté la proposition.

Je concède que vous avez parfaitement raison de dire que dans certains cas, ces documents ne constituent que des conseils et qu'il s'agit de documents qui apparaîtront à l'ordre du jour d'une réunion du Cabinet. Dans ce contexte, il semblerait qu'un tel document ne doive pas être divulgué, mais en réalité, à notre avis, si on le retrouvait à l'ordre du jour d'une réunion du Cabinet, alors qu'il était question de prendre des décisions sur la politique actuelle, qui pourrait être modifiée par la divulgation des divers points de vue, alors en vertu de notre proposition, on ne doit pas le divulguer, parce qu'alors des conditions existent qui, si le document était divulgué, pourraient nuire de façon déraisonnable à la mise en œuvre d'une politique ou au processus de prise de décision.

Le sénateur Godfrey: Je ne vous suis pas très bien, sur le dernier point, car une fois la décision prise on ne peut y nuire, mais il pourrait être très embarrassant si certains documents . . .

Presque tout ceux que nous avons entendus jusqu'à maintenant ont déclaré que les conseils donnés à un ministre qui ferait une soumission au Cabinet ou une directive du même genre doivent être exclus; à un échelon inférieur, le document ne devrait pas être exclu. Il reste à savoir comment décider du niveau. Vous prenez position franchement et dites que c'est le cas de tout document présenté au Cabinet, préparé soit par le sous-ministre ou en son nom, ou tout document déposé au Parlement.

M. Grant: Mais ne croyez-vous pas, monsieur le sénateur, qu'une fois qu'une proposition est inscrite à l'ordre du jour d'une réunion du Cabinet, on y trouve le nom du ministre. Il semblerait donc que le document en question soit exclu de la présente proposition puisque le ministre s'en occupe; en fait, il s'est engagé. Dans ce contexte, aussitôt que le ministre est associé de quelque façon avec un document, son nom y apparaît, et c'est la même chose que de dire: «Voici ma proposition», même si l'ensemble du document a été préparé par les fonctionnaires du ministère; à notre avis, il s'agit alors d'exempter le document en vertu de l'exemption numéro I.

Le sénateur Godfrey: Comment réaliser la solidarité du Cabinet si un document présenté par un ministre au Cabinet, qui sera ou non adopté par le Cabinet, peut être révisé? Et si vous le divulguez . . .

M. Grant: Non, c'est justement la question, il ne sera pas révélé. Si le ministre y appose son nom de quelque façon, il ne

[*Text*]

prepared wholly within the department. You just have to read this together with Exemption No. 1, sir.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: You mean to say that the factual material should be released and particular recommendations to a Minister should not be released? For instance, you could say that in 1977 there were 5 million cases of eggs imported into Canada; that is the type of information that should be released. But the recommendation to Cabinet that the importation of eggs into Canada should be stopped should not be released. Is that what you are suggesting?

Mr. Grant: Yes, sir. Obviously, we then get into the problem of what happens if a document contains mixed facts and opinion, which is always the case.

Mr. McKinley: How do you separate them?

Mr. Grant: There we deal with it at page 25 by adopting a suggestion that the Green Paper mentions at page 13: namely, that where you can practicably separate the nonexempt portion from the exempt portion, or delete the exempt portion, then the court can order the document to be made available. We do not underestimate the difficulty confronting a judge in trying to make this kind of cut-and-paste technique, and for many documents it may literally be impossible to do. In that case, the facts will be kept confidential as well; they will follow the form of the document. But if the factual material is in any way segregable in a practical way, our suggestion here is that legislation would explicitly allow a judge to make that separation and to furnish it to the applicant.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have a question of opinion. I think you have done enough work on this to qualify as experts now within the legal meaning of experts. One of the great problems we all face in a place like Ottawa is that in many instances Parliament, the press and others have to rely on a humiliating, demeaning and embarrassing method of getting information by leaks and by a process which many of us deplore. Is it your considered opinion from all the work you have done on this, and you have done a great deal, that a proper, workable freedom of information act, while not eliminating it—that you will never do—would substantially diminish the leaks of information which form the currency of information flow in a capital city, as at the present time?

Mr. Grant: If you are saying, Mr. Baldwin, that the bill would make legal what now occurs on an illegal basis, at least in the view of some members of the government, that may well be the effect. To be perfectly honest, I think that the Rankin study makes a very telling case for the pervasive and very regrettable ethic of secrecy that the civil service is heir to. They really are put in a very difficult box by the ambiguous phrases in the Official Secrets Act and by the Oath of Secrecy which is nowhere countenanced by statute but which they have to declare, so that probably every day public information officers throughout the civil service are presumably breaking the law. One of the benefits of this legislation is that we hope

[*Translation*]

s'agit plus d'un document préparé par le seul ministère. Il vous suffit de lire la proposition en même temps que l'exemption numéro I, monsieur.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Vous voulez dire que les données de fait doivent être publiées, mais que les recommandations particulières à un ministre ne le doivent pas? Par exemple, disons qu'en 1977, on a importé 5 millions de caisses d'œufs au Canada; c'est là un renseignement qui devrait être publié. Mais on ne devrait pas publier la recommandation faite au Cabinet de cesser l'importation des œufs au pays. Est-ce ce que vous proposez?

M. Grant: Oui, monsieur. Évidemment, nous en arrivons là à la question de savoir que faire si un document contient un mélange de faits et d'opinions, ce qui est toujours le cas.

M. McKinley: Comment les séparer?

M. Grant: Nous en parlons à la page 25, en reprenant une proposition qui se trouve dans le Livre vert à la page 13, à savoir que, lorsqu'il est pratiquement possible d'isoler les parties non exemptées des parties exemptées, ou de supprimer les parties exemptées, alors le tribunal peut ordonner que le document soit divulgué. Nous ne mésestimons pas la difficulté à laquelle devra faire face un juge lorsqu'il tentera d'appliquer cette technique de découpage, et même dans le cas de nombreux documents, c'est tout à fait impossible. Dans ce dernier cas, les faits resteront secrets aussi, ils devront suivre le même destin que le document. Mais s'il est moindrement possible d'isoler les données de faits, nous proposons que la loi prévoie expressément qu'un juge puisse éliminer les parties exemptées et fournir le document aux requérants.

Le coprésident (M. Baldwin): J'ai une question d'opinion à vous poser. Je crois que vous avez assez travaillé sur ce sujet pour être appelé des experts au sens juridique du terme. L'un des grands problèmes auxquels nous faisons face dans un endroit comme Ottawa, c'est que dans de nombreux cas, le Parlement, la presse et d'autres doivent s'en remettre à des méthodes humiliantes, aberrantes et embarrassantes pour obtenir des renseignements au moyens de fuites, procédé que bon nombre d'entre nous déplore. Est-ce votre opinion réfléchie, après tout le travail que vous avez fait dans ce domaine, qu'une loi sur la liberté de l'information, bien rédigée et applicable tout en n'éliminant pas—cela n'arrivera jamais—un tel procédé, diminuera en grande partie la fuite de renseignements, qui est à l'heure actuelle monnaie courante dans une capitale?

M. Grant: Si vous dites, monsieur Baldwin, que le bill sanctionnera ce qui se fait maintenant de façon illégale, de l'avis du moins de certains membres du gouvernement, ce sera le cas. Pour être franc, je dirai que j'estime que l'étude Rankin montre très bien les inconvénients de l'éthique du secret perverse et regrettable dont la Fonction publique a hérité. Les fonctionnaires sont placés dans une situation très difficile par les termes ambigus de la Loi sur les secrets officiels et par le serment du secret qui n'est sanctionné par aucune loi mais qu'ils doivent prononcer; il est probable que chaque jour, les agents de renseignements publics, partout dans la Fonction publique, enfreignent la loi, du moins on peut le présumer.

[*Texte*]

that all these acts, the Official Secrets Act, and so on, will be cleaned up to conform with the principles of this legislation. Once that is done, I think, quite a different attitude could begin to develop in the bureaucracy regarding the importance of providing information to the very public that through the expenditure of funds made it possible to collect the information.

• 1109

Senator Godfrey: Might it not be a danger though if the newspapers will not be so interested in spreading information which they can obtain legally? They will not find it as newsworthy as they would when they can get it by a leak.

Mr. Viau: Think of what great other avenues would be open for them.

Senator Godfrey: I mean we had that experience in the Immigration committee where they gave great headlines to the first draft report which had never been seen by the committee because they got it illegally in contempt of Parliament, and hardly a word when the actual report came out which bore little resemblance to the draft report to which they gave all the publicity. So . . . that is one aspect of it. I just wanted to get my favourite dig in here.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I want to on behalf of the Committee and ourselves, say how fortunate we were to have, not only this particular brief, but all the pioneer work that you have engaged in this for some length of time. We hope that you will keep up your interest so that sometime during our natural and political life, if we are still around, we will have the benefit of your advice when the bill comes through, probably this Committee and by that time we will all have made some progress. We thank you very much indeed for being here, taking your time, and I am sure that all the French versions will be available to all people. We regret this but we were set to come. We thank you very much indeed.

Senator Godfrey: May I add one word; I hope you keep up the pressure too.

Mr. Viau: There is no doubt about that, gentlemen, because the Canadian Bar is embarked on the project and we can assure you that we will be back when the Bill will be presented and we will follow the matter very closely because we have a deep interest, and we just realized this morning that not only the citizens but we perceive that members of Parliament will benefit also from a freedom of information act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I add one thing. I am sorry that I have not been able to read the whole of the brief but the bits of it that I have read during the proceedings convinced me that it is quite the best that we have had in our deliberations so far. It hits various nails precisely on the head.

[*Traduction*]

L'un des avantages de la présente loi est que nous espérons que toutes ces lois, la Loi sur les secrets officiels, etc., feront l'objet d'une révision qui les rende conforme aux principes énoncés dans le présent projet de loi. Cela fait, je crois qu'on verra naître une attitude très différente dans les milieux bureaucratiques en ce qui concerne l'importance de fournir des renseignements au même public dont l'argent a rendu possible la collecte des renseignements.

Le sénateur Godfrey: Ne sera-t-il pas dangereux cependant si les journaux ne sont pas aussi intéressés à transmettre des nouvelles qu'ils ont pu obtenir légalement? Ils ne trouveront pas les nouvelles aussi dignes de mention s'ils ne peuvent pas les obtenir au moyen d'une fuite.

M. Viau: Pensez à la panoplie de moyens qui leur sera néanmoins offerts.

Le sénateur Godfrey: Après tout, nous avons eu l'expérience avec le comité de l'immigration; les journaux ont donné la manchette à la première ébauche du rapport que les membres du comité n'avaient jamais vu, parce qu'ils avaient pu l'obtenir illégalement, au mépris du Parlement, mais ils ont à peine parlé du rapport final qui a été publié et qui ne reseemblait que très peu à l'ébauche à laquelle ils avaient donné tant de publicité. Donc . . . c'est là un aspect. Je voulais simplement plaider ma cause favorite.

Le coprésident (M. Baldwin): J'aimerais au nom des membres du comité et des coprésidents, dire combien nous avons été privilégiés non seulement d'avoir le présent mémoire, mais de tout le travail de pionnier que vous avez entrepris dans ce domaine pendant assez longtemps. Nous espérons que vous maintiendrez votre intérêt afin qu'au cours de notre vie naturelle et politique, si nous sommes toujours là, nous puissions profiter de vos conseils lorsque le bill sera présenté, probablement ici au comité; d'ici là, nous aurons tous fait quelques progrès. Nous vous remercions beaucoup d'avoir bien voulu comparaître, de nous avoir consacré votre temps; je suis convaincu que la version française sera disponible à tout le monde. Nous regrettons l'inconvénient, mais la date de la réunion était fixée. Nous vous remercions infiniment.

Le sénateur Godfrey: Puis-je ajouter quelque chose? j'espère que vous continuerez à exercer des pressions.

M. Viau: Cela ne fait aucun doute, messieurs, parce que l'Association du Barreau canadien s'est engagée dans le projet, et nous pouvons vous assurer que nous reviendrons lorsque le projet de loi sera déposé. Nous allons suivre la question de très près, parce qu'elle nous intéresse profondément et parce que nous nous sommes rendu compte ce matin que non seulement les citoyens, mais également les membres du Parlement profiteront d'une loi sur la liberté de l'information.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je ajouter quelque chose. Je regrette de n'avoir pu lire tout le mémoire, mais les parties que j'ai lues au cours des délibérations de ce matin m'ont convaincu qu'il s'agit vraiment du meilleur mémoire que nous ayons reçu à ce jour. Vous frappez en plein dans la mille.

[*Text*]

Mr. McKinley: It is more precise than many of the others.

Senator Godfrey: I will reserve my judgment until I have read the whole brief.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But I can qualify . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have read it I agree. On that note may I ask the Committee to agree that the brief be printed and, together with the two other documents, *Public Access to Government Information* a comparative study by Mr. David Johansen of the Research Branch and *Exemptions under the Freedom of Information Act* by Mr. David Johansen, who is attached to the Committee, which were documents distributed to the members of the Committee on February 7 and March 8. Will these be printed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you very much, indeed.

[*Translation*]

M. McKinley: Le mémoire est beaucoup plus précis que beaucuop d'autres.

Le sénateur Godfrey: Je vais réserver mon jugement jusqu'à ce que je l'aie lu en entier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais je peux préciser . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Je l'ai lu et je suis d'accord. Cela dit, puis-je demander aux membres du comité d'accepter que le mémoire soit imprimé ainsi que les deux autres documents, *L'accès du public aux renseignements gouvernementaux*, une étude comparative par M. David Johansen du Bureau de recherches et *Exemptions en vertu de la Loi sur la liberté de l'information* par M. David Johansen, collaborateur du comité, lesquels documents ont été distribués aux membres du comité le 7 février et le 8 mars respectivement. Seront-ils imprimés?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci beaucoup.

APPENDIX "RSI-11"

Comments on the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents and Recommendations for a Model Bill on Freedom of Information in Canada

A submission by the
CANADIAN BAR ASSOCIATION
to the Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments

Prepared by the Special Committee
on Freedom of Information
of the Canadian Bar Association

Ottawa
April 4, 1978

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION

I THE NEED FOR FREEDOM OF INFORMATION LEGISLATION

1. Barriers to Access
2. A Fundamental Freedom
3. Conduct of Legal Actions
4. Consumer Information
5. Personal Right and Liberties
6. Secret Laws and Administrative Policies
7. Good Government

II WHY NOT FREEDOM OF INFORMATION?

1. Reasons Against Disclosure
2. Ministerial Responsibility and Judicial Review
3. Administrative Costs of Freedom of Information

III PRINCIPLES OF A MODEL BILL ON FREEDOM OF INFORMATION

Part I Introduction
Part II Procedure for Processing Requests for Documents
Part III Review of Decisions
Part IV Exemptions

1. Cabinet Documents
2. Policy Advice
3. National Defence and International Relations
4. Law Enforcement
5. Personal Privacy
6. Commercial or Financial Information
7. Statutory Exemptions

Part V Publication of Information
Part VI Offences

INTRODUCTION

The Canadian Bar Association is pleased to have this opportunity to express its views to the Joint Standing Committee on the question of freedom of information. As members of the Committee are aware, our Association has been vitally interested in this question for some time, and we have been one of the most active supporters of meaningful legislation in this field. We particularly wish to commend your Committee for its exceptional work in bringing this issue to public consciousness and in providing a forum where the relevant research can be studied and where concerned individuals and associations can express their views.

Freedom of information is a fundamental issue - important not only to our Association but to all Canadians because the veil of secrecy that surrounds governments in this country interferes with the inherent rights of the individual in a democratic society. Based in part on the Joint Committee's hearings in 1975-76, the Canadian Bar Association decided to make the subject of freedom of information the theme of its Convention in Winnipeg in 1976. Over a thousand lawyers from across Canada heard the extensive debates involving Mr. Justice Thomas Berger, the Hon. Mitchell Sharp, Ralph Nader, John Turner and Gerald Baldwin of the Joint Committee. At the plenary session following, on September 2, 1976, the Bar of Canada voted overwhelmingly in favour of a resolution in the following terms:

> "that access to information legislation be enacted by the Parliament of Canada and all provincial legislatures in Canada creating

> a statutory right of persons to obtain access to information held by all governments or their agencies, subject only to a limited list of narrowly defined exceptions, with any refusal to provide such information and any unreasonable delay or costs subject to review and enforcement by the courts on the merits with the burden of proof on the government."

Since that date, the Association has continued to speak out on the question of freedom of information. On February 9, 1977, C.B.A. President Ferris gave a major press conference to reiterate the Bar's concern that this was an issue which could not be further delayed. The Government eventually produced a Green Paper on the subject on June 29, 1977, which is now before the Joint Committee. On August 4, 1977, the Bar Association published a major critique of the Green Paper, entitled "Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?" This study was prepared for the Association by Professor Rankin of Victoria, and has since gone through three printings in response to the demand for copies. We have furnished extra copies of the Rankin study today to each of the members of the Joint Committee.

At the time of the publication of this report, the Association also created a Special Committee on Freedom of Information to carry out further research, to develop and present the Association's views on freedom of information and eventually to prepare a draft model bill. The Chairman of the Committee is Peter S. Grant, a Toronto lawyer, and the members of the committee, all of whom are present today, are Joseph Beaubien, of Montreal, Roderick M. MacKenzie, of Vancouver, Professor Murray Rankin of Victoria, and Peter Rock, of Ottawa.

The present brief has been prepared by the C.B.A. Committee on Freedom of Information for presentation to the Standing Joint Committee. We have noted that the mandate of the Joint Committee is not to prepare a draft statute but rather to comment on the Green Paper. While we have not set out the actual wording of a model bill in this brief, we have dealt in some detail with the principles upon which a model bill should be based and we hope that the Joint Committee in its final report may recommend the adoption of some or all of these principles.

I THE NEED FOR FREEDOM OF INFORMATION LEGISLATION

1. Barriers to Access

At present, Canadians do not have a legal right to information possessed by government. Government releases information if and when it decides to. A comprehensive review of the present barriers to citizen access to Canadian government documents is presented in Chapter 1 (pp. 7-43) of the Rankin report. In particular, Professor Rankin discusses the lack of an express statutory right to access, the procedural barriers to access, including the requirement of standing, the Crown privilege set out in s.41 of the Federal Court Act, the effect of the oath of secrecy declared by public servants, the ambit of the Official Secrets Act, the classification system and its effects, the 1973 Guidelines for the Production of Papers, and the rules governing the transfer of documents to the public archives.

In brief, Professor Rankin concludes that the cumulative effect of these barriers is to create "a very pervasive veil of secrecy" in the federal government. The nature of the oath of secrecy and the ambiguities found in the Official Secrets Act have contributed to this secrecy ethic. But apart from this, a citizen applying to a department for a record of some sort may be refused by any officer of the department without even the benefit of written reasons for the denial. An appeal of that decision to an independent arbiter is nowhere provided by any legislation, and the impediments to a court review of a denial are almost insurmountable. The applicant would likely be found by a Court to lack the requisite "standing" to appear in the

Court and claim that the document should be made available. There would be very little likelihood that mandamus would issue against a government official in this context to compel that he or she exercise any "duty" to make the information available, as there is no such duty. Even if Crown privilege to withhold information in the "public interest" has only been strengthened by the provisions of section 41 of the Federal Court Act. In short, therefore, the legal obstacles to disclosure, reinforced by the civil servant's tradition of secrecy, have created a climate of secrecy which surrounds even the lower ranks of the bureaucracy.

2. A Fundamental Freedom

Why is freedom of information so vitally important? In the remaining sections of this part, we have set out what we consider to be the most compelling reasons for the enactment of meaningful freedom of information legislation. At the outset, however, it is important to stress the Bar Association's view that the right to information must be regarded as fundamental rather than procedural. Access to information is a prerequisite to the exercise of other fundamental rights and freedoms, and without such access our other rights lose much of their meaning.

Information is power. Concealing information can lead to the abuse of power. As well, information is essential for a working, participatory democracy. The citizen's ability to participate depends directly upon the amount of information at his disposal. An electorate cannot properly judge its government unless that electorate has information concerning what the government is doing and why the government is doing it.

As well, freedom of information legislation is essential for the protection of civil liberties and the private rights of the individual. The individual must have access to government information pertaining to him and he must be protected from the circulation of confidential information about him.

3. Conduct of Legal Actions

The outcome of a lawsuit can hinge on whether pertinent information is available to the court. As a provider and consumer of goods and services, the government affects legal rights daily, yet in legal actions it can avoid discovery by the use of Crown privilege. For many years, the case of Duncan v. Cammell Laird & Co., [1942] A.C. 624, was accepted for the principle that if the appropriate Minister of the Crown swore in an affidavit that disclosure of the requested document would be contrary to the public interest, the Court would, without question, abide by that ministerial decision and not allow production. In Canada, the courts followed this position with few exceptions and in many situations far different from the World War II context in which this case arose. However, the U.K. courts gradually tempered the severity of this stance in recent years and in Conway v. Rimmer, [1968] A.C. 910, the House of Lords held that it was entitled to look behind a Minister's affidavit in which confidentiality was sought by the governmental department concerned, and to weigh the competing "public interests" presented.

Purporting to simply codify this more liberal common law approach, section 41 of the Federal Court Act was enacted in 1970. It provided in subsection (1) that the Court could

indeed "look behind" the Minister's affidavit in certain situations and decide for itself whether the document requested for the purposes of ongoing litigation was justifiably privileged or whether disclosure should be ordered, despite the Minister's assertion to the contrary.

Subsection (2), however, provided as follows:

> When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

Thus, within the elastic confines of (1) international relations, (2) national defence, (3) national security, (4) federal-provincial relations, or (5) where a Cabinet secret allegedly would be divulged, the Minister's affidavit is final. The Court may not even inspect the document to determine whether the Minister has been too cautious. Secrecy is assured.

In the Green Paper, the contention is made that "it might seem appropriate" to maintain the blanket exemption in s.41 (2) of the Federal Court Act and that "it might also be appropriate to extend protection by ministerial affidavit to some other exemptions". As noted at pp. 139-140 of the Rankin report, "to seek to perpetuate the inadequacies of the Federal Court Act in this regard would certainly scuttle any chance of realistic legislation in Canada...to suggest that new legislation maintain the impasse in the law of Crown privilege is indeed a mockery of a serious desire for more open government."

4. Consumer Information

A fact sometimes overlooked in freedom of information legislation discussions is that much information presently withheld by government has nothing to do with "national security" or "protection of the public interest". One example is information concerning consumer goods. The government has a wide range of studies and reports and many of these are presently withheld from the public.

Also, government does not withhold all information on the grounds of "national security" or the "public interest". Rather a wide range of reasons for secrecy are put forward by the various government departments. There is no pattern to these reasons and something which is deemed secret by one department could easily be made public by another. As well, a great deal of information is withheld without any reason being given.

Examples include the Yukon milk shake study, Agriculture Canada's meat inspection reports, the qualified products lists of the federal government and CMHC's housing studies, all of which have been reviewed in detail by the Joint Committee. On the other hand, the benefits of access to information are seen in the C.B.C.'s study of Quebec nursing homes, another incident studied by the Joint Committee.

5. Personal Rights and Liberties

One of the most important functions of freedom of information legislation is that of protecting individual freedoms and liberties. The Joint Committee has reviewed a number of specific problems herein, including those of a draft

dodger from the United States who was refused citizenship, a landlady who was refused compensation after a police raid, a Ministry of Transport employee who lost his job because of a secret medical report, a prisoner who was refused a transfer for reasons undisclosed and residents who lost the enjoyment of their home in Fruitvale, B.C., but were refused information concerning a pollution clause in a government contract.

6. Secret Laws and Administrative Policies

Office manuals, internal bulletins and directives, and procedural memoranda are a major extension of statute law in Canada. Statute law is often phrased in very general terms and success may depend on complying with the specific requirements and procedures of the department empowered to carry out the terms of the statute. Those applicants who possess such information are in a significantly more favourable position than those applicants who do not. The problems of secret law which flow from these internal directives can have a particularly harsh effect on poorer members of society.

In our view, it is imperative that legislation exist which would make it mandatory for government to release the departmental interpretations of the legislation administered by departments, the rules of policy applied by agencies in administering schemes which may affect the public, staff manuals and rule books provided for the guidance of officers when discharging their official and statutory duties, and the reasons given by any officer who exercises a discretionary power where the reasons would likely constitute a precedent in future cases of a similar nature.

7. Good Government

A final and compelling reason for the introduction of freedom of information legislation is very simply the effect it will have on good government. The Canadian Bar Association considers that openness of government is essential for participatory democracy. But in addition openness of government makes for better government.

Consider the wide range of matters upon which governments collect information, none of which is required to be disclosed. The list includes reports from task forces and outside advisory bodies, the factual and statistical material from which policy ideas germinate, feasibility studies, cost-benefit analyses, audits, government contracts and leasing arrangements, the internal law and policies that are applied by departments and agencies in the bestowal of benefits, subsidies, rights and privileges upon the community, inspection reports prepared by agencies administering environmental, industrial, agricultural and health laws, economic forecasts, consumer test reports, and environmental impact statements.

All of these studies directly relate to the nature of our society and the nature and effects of government policy. Prepared with the use of taxpayers' dollars, they provide an indispensable guide to how such dollars are spent and to the rationale for public policy. From this perspective, it is important to realize that the immediate beneficiaries of such legislation will not necessarily be parliamentarians, journalists or even lawyers, all of whom have time pressures which in many cases would preclude a detailed review of the voluminous documentation produced by government. We would

expect the most extensive users of such legislation will be interest groups with the time to do comprehensive studies of public policy, based on access to accurate and timely information. Taken in the aggregate, such groups would range across the entire spectrum of Canadian society - from the Inuit Tapirisat to the Conference Board of Canada, from the Canadian Civil Liberties Association to the C.D. Howe Institute, from the Canadian Federation of Independent Business to the Consumers Association of Canada. The work of these groups will in turn become available to parliamentarians and journalists and can contribute immeasurably to the quality of public policy.

A final reason for access to information legislation is more fundamental. We consider that such legislation is essential to the trust relationship that should exist between the electorate and its government. The past president of the Canadian Bar Association expressed it in these terms:

> "We believe there is a growing lack of trust that is developing between the people of Canada and the government. This in turn has led to what can be termed a crisis of confidence. The attitude of many bureaucrats on this question could best be summed up as 'what the people don't know can't hurt the minister'. It's an unhealthy attitude for participatory democracy."

We believe that Canada needs positive meaningful legislation to ensure that citizens have a right of access to information produced internally by governments through the expenditure of public funds. There is an opportunity here for creative legislation which should not be missed.

II WHY NOT FREEDOM OF INFORMATION?

1. Reasons Against Disclosure

The foregoing arguments for disclosure of government information have been widely supported by many individuals and associations appearing before the Joint Committee, and are compelling reasons for the enactment of meaningful freedom of information legislation. But it is essential in drafting such legislation to take into account any valid concerns which have been raised in the Green Paper.

In this connection, the Green Paper has raised three particular issues which we wish to address. The first is the spectre that disclosure of documents would interfere with the functioning of government and in particular prejudice "the fullness and frankness of advice serving the decision-making process". The second is the contention that any independent review of a Minister's discretion to release a document would be contrary to the basic principle of Ministerial responsibility. The third is the assertion that the administrative costs of a disclosure system would be extremely high.

In regard to the first concern, this is in our view a question which can be adequately dealt with through the wording of the exemptions from disclosure. In connection with the revealing of policy advice, the Green Paper employs the quaint yet disturbing metaphor of football teams to describe the parliamentary struggle between Government and the Opposition. It is asserted that "football teams ... in the huddle, prepare their action out of earshot. To open up their advance planning to full public examination risks

destroying their ability to put plans into action." The Rankin study makes the following comment:

> "Yet no responsible advocate of freedom of information legislation, and no representative enactment in the United States or elsewhere has suggested that policy deliberations, Cabinet confidences or the advice of senior advisors to cabinet be open to public scrutiny. Freedom of information involves access to factual briefs, reports, background papers and other similar governmental documents. The stress on cabinet policy deliberations throughout the Green Paper sets up a convenient straw man which permits the Paper to avoid the real issues."

Clearly the wording of the exemptions will remain a difficult and controversial task. In this connection, we have addressed a number of comments in the third part of this brief as to the specific principles upon which the exemptions should be drafted. In our view, assuming these principles are maintained, meaningful freedom of information, far from constituting an impediment to effective government, should serve to make government truly accessible, accountable, responsible and responsive.

2. Ministerial Responsibility and Judicial Review

Once freedom of information legislation is enacted, it is conceded that someone must make the determination in camera as to whether or not a document falls within the list of exemptions and hence would not be disclosed. At the first instance, the Minister or his official would make that determination. But who would review his judgment? The Green Paper suggests five options: (1) scrutiny by Parliament in the ways which are currently available; (2) an information

auditor with the power to examine the documents and make an annual report; (3) an information commissioner with the right to examine documents and to issue advisory reports; (4) an information commissioner with the power to order release; and (5) independent judicial review with the power to order release. However, the last two options (which in our view are the only meaningful options) are both criticised in the Green Paper as being "contrary to the basic principle of ministerial responsibility".

This conclusion of the Green Paper has been examined extensively in chapters 4 and 5 (pp. 108-155) of the Rankin report. Based on his research, Professor Rankin has concluded that no constitutional, legal or practical impediment stands in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom of information questions, and that the defence of ministerial responsibility is a time-worn dogma that collapses upon an examination of English and Canadian constitutional precedents. We fully agree.

Professor Rankin's study also condemns as a "self-serving myth" the contention in the Green Paper that there is no way a judicial officer can be properly made aware of all the factors that may have led to a decision to withhold a document. This assertion must be based on one of two assumptions, Professor Rankin concludes: "either that the evidence or arguments that a Minister can advance to support non-disclosure are so insubstantial or ephemeral that he could never hope to persuade an independent person of their worth, or, alternatively, a judge lacks the intelligence or capacity to understand the evidence or arguments and to give them appropriate weight. That either argument could be seriously advanced by a present day government is eloquent evidence of its determination to avoid any meaningful legislation on the subject."

The study concludes, based on British and American experience, that to hand the final decision on disclosure of documents to the unreviewable discretion of a Minister, "who is hardly a disinterested party" would make a sham of any system of access to government information

In this connection, the Canadian Bar Association is in wholehearted agreement with the statement made by the present Minister of Justice less than three weeks ago in the House of Commons, in the following terms:

> "Every citizen is subject to the law. One of the pillars of our system of government dating back three centuries is that neither the king nor any other person, be he a member of this House, a member of the government, a member of the press, or someone possessed of title or position, is above the law. The law should apply to all, equally. He who breaks it must bear the consequences."

Legislatures enact laws, Ministers administer legislation and courts independently interpret the legislation and rule whether it is being obeyed. Hence, once Parliament has exercised its jurisdiction to pass legislation, the government must comply with its terms. It is therefore obvious that some institution other than the Government must be charged with making the final ruling concerning whether the Government is correctly interpreting the obligations to comply which the legislation imposes.

The Green Paper does of course raise the question whether independent review should be entrusted to the courts or to an "information commissioner" or tribunal. In this regard, the Canadian Bar Association is unequivocal in its support of the

use of the courts in the final resort. What is contemplated in freedom of information legislation is nothing less than the creation of a new citizens' right - a right to access to government documents. In our system of government, the courts should be the final arbiter for decisions on the exercise of constitutional or civil rights.

Apart from the constitutional question, however, the Rankin study also notes a number of practical reasons for judicial review: "Perhaps the strongest argument", the study points out,

> "in support of a judicial involvement in cases under freedom of information legislation is the fact that there is no alternative social institution to which the Executive would conceivably surrender documents of a sensitive nature for the detailed scrutiny required. The Judiciary enjoys the legitimacy necessary if executive determinations are to be overridden with respect to national security classification. The courts offer procedural safeguards and strict rules of evidence. In camera procedure is available and there is precedent for the appointment of experts to assist the judges in complex decisions. Thus, decisions which might smack of arbitrariness if reached by an administrative tribunal would be less prone to attack if made by the Judiciary."

In our view, the above arguments provide compelling reasons to require independent judicial review. Moreover, the judicial branch with its day to day experience in ruling on the production of documents is uniquely suited to this task. Subject to statutory provisions which provide for summary low-cost procedures, as noted further below, we consider the availability of judicial review to be mandatory in any freedom of information legislation.

3. Administrative Costs of Freedom of Information

The third major concern which runs through the Green Paper is the question of cost. Estimates of overall costs, startup costs and the cost of judicial review, based on the American experience, are set out at pp. 18 and 26 of the Green Paper. In particular, the Paper states that "discussions with U.S. agencies indicate that a total estimate of approximately one million freedom of information requests per annum ... would be realistic." Based on a minimum average request cost of $150 and scaling down the figure to 10% to reflect Canada's population size, the Green Paper suggests an estimated 100,000 requests per year at a total cost of $15 million, exclusive of the costs of judicial review. (The Green Paper then further reduces this by 30% to take into account of other differences between Canada and the United States).

Our research, which involved a review of the literature and recent interviews with the responsible officials at the U.S. Library of Congress, indicates that these estimates are far too high. The total number of freedom of information requests in the United States for the year 1976, the last year for which reports are complete, is in fact estimated by the responsible officials to be 150,000 rather than one million. Taking this figure into account, an estimated 15,000 requests per year would seem to be reasonable for Canada, or 10,500 if scaled down by 30% as suggested by the Green Paper. At $150 per request, this would entail an aggregate annual cost for Canada of about $1.6 million. Even if the minimum average request cost is considerably increased, therefore, it would not appear that the overall costs of freedom of information in Canada would exceed $2 to $3 million per year.

In regard to the question of fees, we consider that the practice established in the United States of charging applicants only for the actual costs incurred in the search for and reproduction of documents requested, subject to a waiver of fees by officials where it is "in the public interest" to do so, and a waiver of fees under a prescribed figure, say, $25, is reasonable in the circumstances. The cost of reviewing documents for exemption would not therefore be charged. The Green Paper also suggests that search costs only be charged for if they turn out to be exceptionally high, and we agree with this approach. As the Green Paper notes, total cost recovery is not realistic and "would preclude on economic grounds the participation of the great majority of Canadians". The Bar Association also considers that the question of reasonableness of fees should itself be reviewable by the courts.

A final question is the cost of judicial review. The Green Paper considers this to be a major drawback, and cites a potential cost to the applicant of litigating an appeal as $10,000 in the United States. Whether or not this figure is accurate as a potential cost (and we have no doubt that certain major cases may have involved legal costs of that magnitude) it is certainly not representative of the average cost incurred by public interest groups in litigating an appeal under the Freedom of Information Act in the United States. The experience of handling a number of cases and developing standard forms and precedents has already substantially reduced the cost per case and this may be expected to continue.

In the Canadian context, we believe there are a number of factors which in the aggregate should keep the costs of judicial review to a reasonable level. The first is that the statute itself could provide for summary low-cost procedures before a single judge or panel of judges in the Federal Court. The record in such cases would necessarily be short, consisting in most cases of the document in question and an accompanying affidavit from the department. A second factor is that once procedures and forms have been established for such appeals, and public interest groups have handled a number of cases, it may be expected that guides or manuals will appear, making it possible to process routine cases at a lower cost. A third factor is that once a number of the more controversial exemptions have been judicially interpreted, applicants and departmental officials will be guided by such decisions and the number of appeals to the judicial branch or such questions should considerably diminish. Experience with the American legislation indicates that in fact most freedom of information requests are granted before they even reach an appeal level, and even when denied some or all of the information requested is eventually furnished in over half of the appealed cases.

It is also important to realize that judicial review even if confined to only a few cases is the one factor which makes a system of freedom of information work, since it is the possibility of appeal which acts as a deterrent to departmental officials asserting overly broad claims for exemption. With these factors in mind, we do not consider the cost of judicial review to be significant in comparison to the benefits that will be derived from the availability of an effective independent appeal.

III PRINCIPLES OF A MODEL BILL ON FREEDOM OF INFORMATION

Once it is determined that Canadians should have a statutory right of access to government documents, how should the legislation be drafted? In this part, we have set down what we consider to be the basic principles which should govern the drafting of an effective freedom of information statute in Canada. While we hope eventually to develop a draft model bill on the subject, we consider it premature to do so until there is general acceptance of the principles outlined below.

In drafting legislation on this subject, a variety of approaches are possible. At one end of the spectrum is the American legislation which is relatively brief and which is supplemented by the regulations issued by each government agency. At the other end of the spectrum is the draft bill recommended in the minority report to the Royal Commission on Australian Government Administration in 1976, which is extremely detailed and exhaustive. In general, we prefer a detailed approach to the legislation, particularly in regard to the wording of any exemptions. Although simple in concept, freedom of information legislation is extremely difficult to draft in practice, and it is essential that the exemptions be strictly limited to those where disclosure will cause identifiable harm. Wherever an exemption is expressed in broad terms, therefore, it must be followed by a limitation section which identifies the kind of documents otherwise falling within the class that may be disclosed.

The legislation described below is divided into six parts. Under each heading, we have set out a summary of what would be covered by each section of the statute and the basic principles which a draftsman should observe in drafting the actual language of the legislation.

Part I Introduction

This portion of the legislation would contain the short title of the legislation, a section setting out definitions for terms used, and a section indicating the applicability of the legislation. In summary, the legislation would apply to any record or document in the possession of a government department or agency which was made or received in the course of public business. The definition of "agency" would include every agency of government, including a Crown corporation, other than a court. The limitation to "public business" would in effect exempt purely personal correspondence between members of the public service and others. In general, we would expect that the legislation would operate prospectively, that is, in regard to documents created or received after the coming into force of the Act. In certain cases, however, as noted in Part V below, an obligation to publish would extend to documents presently in existence.

Part II Procedure for Processing Requests for Documents

This part would set out an expeditious low-cost procedure for applying for disclosure of a document. Such procedures could be supplemented by regulations, but the substantive elements respecting time delays and costs should be contained in the statute itself. Separate sections in this part would require agencies to name an officer to handle such applications, failing which the most senior responsible official would be the appropriate officer; would prescribe the form of application and an initial filing fee, which should be no more than $25; would prescribe the maximum time period in days within which the agency must process the request; would provide for a short extension period in certain specified circumstances, e.g. when a

different agency possesses the document, where the request is for a large number of documents, or where the court on application extends the time; would give the officer a discretionary power to release the documents subject to the direction of the minister, except for cabinet documents; and would require a refusal to disclose to be accompanied with reasons. An initial appeal would be provided within the agency with strict time limits, which would result in a decision by the minister or principal officer of the agency.

Part III Review of Decisions

This part would set out the provisions respecting an appeal to a designated judge or panel of judges in the Federal Court of Canada from a decision made under Part II. As a general rule, the applicant must have sought internal review within the agency before there is a right of appeal to the Federal Court. However, a direct appeal could be made if (a) the agency failed to respond within the requisite time period, (b) the agency stated that the document does not exist or cannot be found; or (c) the agency has insisted on compliance with the procedural rules and the applicant contends they are inapplicable or should be waived. This part would also provide for a summary review on an expedited basis by the designated judge and would expressly confer jurisdiction on the court to hear the matter, review the document in camera, and determine de novo the applicability of any claimed exemption. A section would provide that the agency bears the burden of proof on all matters in dispute. Supplementary powers would also be conferred on the court respecting the waiving of time limits or fees and the awarding of costs to the applicant where he has substantially prevailed. Finally,

an appeal would lie from a decision of the designated judge on a question of law or jurisdiction but not from a finding of fact as to whether ascertainable harm was likely to result from disclosure.

Part IV Exemptions

This part of the legislation would set forth the classes of documents which would be exempt from disclosure. As noted in the resolution of the Bar Association of September 2, 1976, this should be a "limited list of narrowly defined exceptions". We have given close consideration to the various exemptions proposed in the Green Paper and in the present or proposed legislation of other jurisdictions. Having regard to the objects of the legislation, we have prepared a list of exemptions which in our view would be warranted in the Canadian context.

In addition to the list of exemptions, this part of the legislation should also contain two general provisions. The first would provide that the exemption will not apply to non-exempt portions of partially exempt documents, unless the non-exempt portions cannot practicably be separated from the portions which are exempt, or the exempt portions cannot practicably be deleted. The second would provide that the names of the public servants involved in preparing a document which contains policy advice may be deleted at the discretion of the Minister.

1. Cabinet Documents. In the Green Paper, this exemption was worded to cover all documents which "might disclose a

confidence of the Queen's Privy Council for Canada." In our view, this exemption should be strictly limited to documents prepared expressly in connection with the deliberations or decisions of the Cabinet or of a cabinet committee, but should not include submissions prepared by officials of a department even if intended for consideration by cabinet, unless the responsible minister was himself involved in such preparation. Documents prepared by such officials could however be exempted if they qualify under exemption 2 below. The Green Paper suggests that "while recommendations and records of decision would be protected under this exemption, background information and research would not." This understanding would need to be reflected in the specific drafting of the exemption. In addition, the exemption for cabinet documents should not apply to documents brought into existence after the date of commencement of the Act which are more than 10 years old.

2. Policy Advice. This, together with exemption 3 below, will present the most difficult drafting task of any of the exemptions considered. In the Green Paper, the purpose of this exemption is described as attempting "to preserve the fullness and frankness of advice serving the decision-making process, particularly in relation to advice to or by Ministers, deputy heads, and senior officials, to preparation of legislation, or to the conduct of parliamentary business." The Green Paper also candidly concedes that this is "the most problematic exemption". After reviewing a number of alternative drafting formats for this exemption, we have concluded that the approach suggested in the minority report to the Royal Commission on Australian Government Administration (Canberra, 1976) represents the best solution to the drafting of this exemption. In brief,

this approach begins by defining the exemption relatively widely ("a document which contains an opinion, advice or a recommendation of an officer submitted to an agency for consideration in the performance of any function leading to the making of a decision or the formulation of a policy"). Then a detailed list of types of documents is set out which may not be refused to be disclosed under this exemption "unless conditions exist at that time under which the making of a decision or the implementation of a policy would be unreasonably impeded by disclosure of that document." The list includes documents mainly containing factual material, statistical surveys, environmental impact statements, consumer test reports, feasibility studies, reports from outside advisory bodies, task force reports, cabinet submissions (other than a budgetary proposal) prepared within a department, guides to the internal law, policy or guidelines used by the department in exercising discretionary powers, and the reasons given for the exercise of a statutory discretion. As with cabinet documents, this exemption would not apply to documents brought into existence after the date of commencement of the legislation which are more than 10 years old.

3. National Defence and International Relations. In the Green Paper, this exemption is described as extending to documents the disclosure of which "might be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations." All of the evidence that we have considered indicates that in this form the exemption is cast too widely and would need to be carefully reworded. In this regard, we would make four suggestions. First, the exemption should refer to "national defence" rather than "national security" since the latter term is imprecise, and

to the extent it embraces domestic police functions, should be adequately covered by exemption 4 below. Second, the test should not be whether disclosure "might be injurious to national defence ..." but rather whether disclosure "could be reasonably expected to cause damage to the national defence...". Third, the section could include a reference to the classification process for defence documents, provided that the court can review whether the document has in fact been properly classified, and provided that the statute create a declassification system for documents which are more than 10 years old. Fourth, in regard to "federal-provincial relations", we are in agreement with the All Party Committee on Freedom of Information that a separate exemption for documents which might affect such matters is inappropriate, since other exemptions should provide adequate protection and an exemption worded in this form would potentially embrace almost every governmental subject.

4. Law Enforcement. This exemption would extend to documents the disclosure of which would be reasonably likely to have a substantial adverse effect on the position of an agency in negotiations or in legal proceedings, or the suppression of criminal activities and the enforcement of the law. In drafting this exemption, we again favour the approach of the minority report to the Royal Commission on Australian Government Administration, which first sets out a list of specific documents which are within the exemption (e.g. where disclosure could be reasonably expected to "reveal investigative techniques and procedures currently in use or likely to be used", "disclose the identity of a confidential source of information", "endanger the life or physical safety of a law enforcement officer", "deprive a person of a fair trial", "interfere with an enforcement proceeding" etc.). Then a list is provided of specific documents which the exemption and the

above examples should be read, so far as possible, as not including (e.g. "a document revealing the use of illegal law enforcement techniques or procedures", "a report on the degree of success achieved in a law enforcement program or programs, including statistical analysis", "a report prepared in the course of routine law enforcement inspections or investigations by an agency which has the function of enforcing and regulating compliance with a particular law other than the criminal law", etc.). We particularly object to a clause such as one suggested in the Green Paper exempting disclosure of information obtained "in the course of investigations pertaining to the administration or enforcement of any Act of Parliament". As Professor Rankin points out, this single exemption could be read so as to bar access to practically every piece of information in the government's hands.

5. Personal Privacy. This exemption would extend to documents, the disclosure of which would be an unwarranted invasion of personal privacy, or would be unjustifiably harmful to an individual. The legislation should make it clear that a balancing test is to be used in respect to such documents. We have not reached a position as to whether this exemption should also extend automatically to letters from constituents to the government or to Members of Parliament. In Sweden, a Minister's correspondence is open to the public, and it might be possible to draft an exemption for Canada which would permit similar correspondence to be disclosed where the identity of the constituent is adequately protected, and provided it does not fall within one of the other exemptions.

6. Commercial or Financial Information. This exemption would cover documents the disclosure of which would jeopardize a governmental process of financial or commercial negotiation

or a contractual arrangement, or result in undue financial loss or gain by a person. The drafting of this section should also ensure that it extends to trade secrets or other commercial or financial information that would expose a commercial or financial enterprise, including a Crown corporation, unreasonably to disadvantage. Some persons have suggested that this exemption also extend to all information furnished to government in confidence by a person or corporation outside the government, except where such person consents. We consider this is overly broad, and would prefer to see such an exemption be extended only to situations where disclosure would give rise to a justifiable fear that information of that type would no longer be supplied to the agency and it is in the public interest that information of that type continue to be supplied to the agency. Careful drafting should also make it clear that statistical aggregates may be disclosed, and reports on industries where there is a clear public interest that supersedes the private interest, e.g. illegal practices, environmental reports, etc.

7. Statutory Exemptions. A final exemption would extend to documents the disclosure of which is prohibited by a statute named in a schedule to the legislation. Implicit in this formulation is the assumption that all such statutes would be carefully reviewed and any provisions respecting confidentiality amended so as to conform with the basic principles established in this legislation. An alternative approach is to provide that any provisions in any other statute respecting confidentiality shall be inoperative except where they are expressed to take effect notwithstanding the provisions of the present legislation.

Part V Publication of Information

This part of the legislation would contain provisions setting out an affirmative obligation for agencies of government to publish (a) indices of documents brought into existence after the commencement of the Act, (b) all internal laws and administrative policies respecting matters which may affect the public, including reasons given by any officer who exercises a discretionary power where the reasons would likely constitute a precedent in future cases of a similar nature, and (c) annual reports which include statistics on the compliance by the agency with its obligations under this legislation.

Part VI Offences

Finally, this part of the legislation would impose penalties for a breach of the legislation. In this connection, we would suggest a section similar to that contained in Bill C-225, the draft bill submitted by Mr. Baldwin and given first reading on October 15, 1974. No fine would be provided for since the government would simply pay a fine out of public monies.

Respectfully submitted,

The Canadian Bar Association
Special Committee on
Freedom of Information

April 4, 1978.

APPENDIX "RSI-12"

PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT INFORMATION: A COMPARATIVE STUDY

David Johansen

Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

October 26, 1977

PREPARED FOR THE STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

TABLE OF CONTENTS

CRITERIA FOR EXCLUSI(

a. Information, the release of which might be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations .....

b. Information, the release of which might disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada .....

c. Information obtained or prepared by any investigative Government body and pertaining to national security, investigations relating to the detection or suppression of crime generally or investigations relating to the administration or enforcement of any Act of Parliament ....

d. Information the release of which might disclose personal information as defined in Part IV of the Canadian Human Rights Act or threaten the safety of any individual or disclose correspondence between a member of the public and an M.P. or the Government .....

e. Information the release of which might impede the functioning of, or the examination of a case or issue before a Court of law, a Quasi-Judicial board, Commission or other Tribunal, or any inquiry established under the Inquiries Act .....

f. Information the release of which might disclose legal opinions or advice provided to a Government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of Government business .....

g. Information the release of which might disclose financial or commercial information which: (1) would jeopardize the position of a Government institution in relation to contractual or other negotiations or the position of any other party to such negotiations, or (2) would result in significant and undue financial loss or gain by a person, group, organization or Government institution, or (3) would affect adversely a person, group, organization or Government institution in regard to its competitive position .....

---

*as proposed in the Federal Government's Green Paper entitled "Legislation on Public Access to Government Documents".

h. Information the release of which might disclose the internal deliberative and policy-making processes of Federal Government Departments or Agencies .....

i. Information the release of which might be prohibited by any federal enactment .....

Exemptions: Compulsory or Permissive? .....

MEANS OF ACQUIRING INFORMATION

a. Access to Information .....

b. Access Officer .....

c. Burden of Proof .....

d. Denials to Requests .....

e. Index System .....

f. Fees .....

g. Time Limits .....

h. Segregability of Documents .....

REVIEW PROCESS

Review Process .....

OFFENCES

a. Arbitrary Withholding of Information .....

b. Wrongful Release of Information .....

PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT INFORMATION: A COMPARATIVE STUDY

On Wednesday, June 29, 1977, the Federal Government tabled a Green Paper in the House of Commons entitled "Legislation on Public Access to Government Documents". Acknowledging the need to increase public access to Government documents,(1) the Government has presented in the Green Paper a number of options as to a legislative approach rather than making any firm and specific proposals. It attempts to evaluate these options in terms of their impact on the system of Government as a whole. In some cases proposals are put forward but only to serve as talking points. The Government indicates that its intention in the Green Paper is to provide a basis for discussion which will serve to focus and clarify the fundamental issues.

This study will examine, under a variety of headings, the options put forward in the Government's Green Paper in comparison with legislative schemes in other jurisdictions. The topics discussed include the criteria for exclusion of Government information from public access, the means of acquiring information which is not specifically excluded,

---

(1) The term "document" might be defined in the legislation to include reports, tape recordings, computer printouts or other things on or in which information is written, recorded, stored or reproduced.

the question of a review procedure and finally, offences. In addition to the Green Paper, reference is also made to the Canadian Privy Council Guidelines(1), Bill C-225(2), the recently proclaimed Nova Scotia Freedom of Information (FOI) Act(3), the U.S. Freedom of Information (FOI) Act, relevant portions of the Swedish Freedom of the Press (FOTP) Act and Secrecy Act, and finally, to the Report of the Australian Interdepartmental Committee on proposed Freedom of Information legislation (November, 1976)(4).

---

(1) i.e. Guidelines relating to the production of papers by the Government in Parliament pursuant to a "Notice of Motion for the Production of Papers", tabled in the House of Commons on March 15, 1973 by the President of the Queen's Privy Council for Canada.

(2) "An Act Respecting the Right of the Public to Information Concerning the Public Business", a Private Member's Bill introduced in the Canadian House of Commons by Mr. Gerald Baldwin, M.P., on October 15, 1974. The Bill was referred to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments on December 19, 1974.

(3) S.N.S. 1977, ch. 10. The Act, which was proclaimed on October 6 to come into effect on November 1, 1977, is the first freedom of information legislation to come into force in Canada.

(4) This Interdepartmental Committee was convened by the Attorney-General at the request of the Prime Minister to study and report to the Attorney-General on policy proposals for Freedom of Information legislation. The Committee comprises the Attorney-General's Department, Department of the Prime Minister and Cabinet, Department of the Treasury, Department of Defence, Department of Administrative Services, Department of Foreign Affairs and the Public Service Board.

CRITERIA FOR EXCLUSION

In enacting Freedom of Information legislation, an appropriate balance must be made between the public interest in openness of access to Government information and the public interest in maintaining the confidentiality of certain kinds of information. Generally, the approach adopted by Bill C-225, the American legislation, the Swedish legislation and the Australian proposals is that all Government information is to be made available to the public unless specifically exempted. The Nova Scotia legislation, on the other hand, takes a narrower approach in that it specifies only certain types of information are to be released subject to specifically enumerated exemptions.

The question as to what constitutes an appropriate set of exemptions is indeed a difficult and controversial one. The Federal Government has set out in its Green Paper for discussion purposes a list of proposed exemptions from an obligation of the Government to make information available. These proposals will be briefly examined in the numerical order they are put forward in the Green Paper along with the comparable exemptions, if any, contained in the aforementioned legislation and proposals.

a. Information, the release of which might be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations (Green Paper, Exemption No. 1).

Privy Council Guidelines, Exemption Nos. 2,3,4.
Bill C-225, ss. 4(a), (g).
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(b)(1).
Sweden FOTP Act, Ch. 2, Art. 1; Secrecy Act, ss. 1-4.
Australian proposals, para. 6.
Nova Scotia FOI Act, S. 4(d).

The above category incorporates the following exemptions under the Canadian Privy Council Guidelines relating to the production of Government Papers in Parliament:

> "2. Papers, the release of which would be detrimental to the security of the State.
>
> 3. Papers dealing with international relations, the release of which might be detrimental to the future conduct of Canada's foreign relations; (the release of papers received from other countries to be subject to the consent of the originating country).
>
> 4. Papers, the release of which might be detrimental to the future conduct of federal-provincial relations or the relations of provinces inter se; (the release of papers received from provinces to be subject to the consent of the originating province)."

Examples of information falling within this category include: information describing diplomatic plans and negotiations, the essential purpose of which is the maintenance and security of the nation; aspects of a negotiatory process (strategy, tactics, fall-back positions, etc.) which would give another nation unfair advantage; views, reports and other information given in confidence by officials of Governments of other nations without their consent that it be released; views, reports and other information given in confidence by provincial officials, Ministers or Governments; aspects of a negotiatory process leading to a Federal-Provincial agreement (strategy, tactics, etc.) which would give one Government unfair advantage over another.

Bill C-225 contains a somewhat similar provision to the above in that it exempts information touching or concerning the security of Canada. In addition it exempts information of a confidential nature

exchanged between public officials of the Federal Government and any other Government and expressed to be confidential.

The Australian proposal in this regard is also comparable to the Canadian Green Paper proposal. It recommends the exemption of information the disclosure of which "would be contrary to the public interest by reason that it would prejudice security, defence, international relations or relations between the Commonwealth and State Governments or would disclose information received in confidence from other Governments".

The Swedish legislation similarly provides for the exemption of information which if disclosed would be injurious to national defence, security or international relations.

The American legislation exempts matters "(A) specifically authorized under criteria established by an Executive Order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order". The Executive Order establishes not only the criteria for the classification of those documents, but also delimits the officials or classes of officials who may classify the documents and provides for the systematic downgrading of classified documents. The American legislation does not explicitly exempt matters involving relations between the Federal and State Governments.

The Nova Scotia legislation exempts information which "might be injurious to relations with another Government".

b. Information the release of which might disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada (Green Paper, Exemption No. 2).

Privy Council Guidelines, Exemption No. 12.
Sweden, Secrecy Act, S. 1.
Australian proposals, para. 4,7.

The purpose of the above exemption, according to the Green Paper, is to protect the confidentiality necessary to Cabinet decision-making, the process whereby Ministers undertake collective responsibility for Government measures. It extends to any document which might reveal Cabinet deliberations, including not only papers formally and specifically related to the proceedings of Cabinet, but also documents that disclose the views of Ministers on matters before Cabinet. It does not, however, cover all information and analysis presented to Ministers to aid in collective decision-making. While it would, for instance, cover recommendations presented to Ministers to aid in collective decision-making, it would not, however, cover background information and research.

It is sometimes argued that while secrecy can be justified to protect the confidentiality of the advice, opinions or forecasts in Cabinet documents, the decisions themselves and the facts in the documents (as opposed to opinion) should be disclosed. The problem, however, is how to separate the material, to distinguish between fact and opinion.

The Canadian Privy Council Guidelines presently exempt "Cabinet documents and those documents which include a Privy Council confidence". Similarly, the Australian Interdepartmental Committee

recommends that Freedom of Information legislation in that country should not give public access to the proceedings of Cabinet or to what passes between a Minister and his Department by way of advice and consultation.

In Sweden, legislation exempts Cabinet minutes from mandatory disclosure. Cabinet minutes relating to foreign affairs and defence may not be given out, without the King's permission, for a period of 50 years. Other Cabinet minutes may not be given out for 2 years without the King's permission, although the King may extend for up to 50 years the period for which these minutes may not be released.

There is no specific provision in the American legislation bearing directly on the protection of documents which might reveal Cabinet deliberations.

c. Information obtained or prepared by any investigative Government body and pertaining to national security, investigations relating to the detection or suppression of crime generally or investigations relating to the administration or enforcement of any Act of Parliament (Green Paper, Exemption No. 3).

Bill C-225, S. 4(c).
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552 (b)(7).
Sweden, Secrecy Act, S. 10.
Australian proposals, Para. 11.
Nova Scotia FOI Act, S. 4(e).

This exemption provides broad-ranging protection for federal investigative activities in relation to security and law enforcement matters, similar to that found in S. 54 of the Canadian Human Rights Act.

The only provision contained in Bill C-225 which bears any similarity to the above proposal would exclude from the provisions of the Act "any record or part thereof... made in the course of an investigation or inquiry in the administration of the law..."

The relevant American exemption permits the withholding of

> "investigatory records compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such records would (A) interfere with enforcement proceedings, (B) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (C) constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (D) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source, (E) disclose investigative techniques and procedures, or (F) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel."

Thus, each document requested would have to be examined to determine 1) whether it is an "investigatory record compiled for law enforcement purposes" and 2) if it is such a record, whether it complies with one or more of the six criteria by reference to which information of that kind may be withheld. Prior to the 1974 amendments to the U.S. Freedom of Information Act, a Federal Government Department or Agency could deny access to information by showing it was part of an investigatory file compiled for law enforcement purposes, unless the information was otherwise required by law to be made available. The effect of the 1974 amendment, therefore, is to make the exemption more certain and narrow in that it permits the application of a series of specific tests.

The Australian Interdepartmental Committee, while basing its proposal on the American provision, nevertheless is concerned that the enumeration of specific tests may leave unprotected a document that does not satisfy one of the specific criteria but the disclosure of which would cause significant harm to law enforcement in a particular case. It therefore recommends the exemption of documents comprising investigatory records compiled for law enforcement purposes to the extent that access to those records would

"(a) prejudice the enforcement of the law in a particular case;

(b) prejudice a fair trial of a person or the impartial adjudication of a particular case;

(c) disclose, or enable a person to ascertain, the identity of a confidential source of information or information obtained from such a source;

(d) disclose techniques of and procedures for investigation of breaches or evasion of the law;

(e) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel; or

(f) otherwise have a substantial adverse effect on law enforcement activities."

The Swedish legislation exempts for a number of years documents touching on the police authority's, customs authority's or public prosecutor's activities for the prevention or prosecution of crime, and documents touching on the use of means of compulsion in criminal cases, insofar as it can reasonably be feared that their release would hinder the detection, investigation or prevention of crime or be prejudicial to the security of the realm or of individual persons.

The Nova Scotia legislation exempts information which

"would be likely to disclose information obtained or prepared during the conduct of an investigation concerning alleged violations of any enactment or the administration of justice."

d. Information the release of which might disclose personal information as defined in Part IV of the Canadian Human Rights Act or threaten the safety of any individual or disclose correspondence between a member of the public and an M.P. or the Government (Green Paper, Exemption No. 4).

Privy Council Guidelines, Exemption Nos. 6, 14.
Bill C-225, S. 4(h).
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(b)(6), (7).
Sweden, Secrecy Act, ss. 13-17.
Australian proposals, Para. 10.
Nova Scotia FOI Act, ss. 2(g), 4(a).

This category would exempt from the requirement of production personal information concerning individuals falling within the scope of Part IV of the Canadian Human Rights Act. It would also protect private and/or confidential correspondence between individuals and their elected representatives, or Federal Government Departments or Agencies.

The heading incorporates several exemptions under the present Privy Council Guidelines, namely, Exemption No. 6, "Papers reflecting on the personal competence or character of an individual" and Exemption No. 14, "Papers that are private or confidential and not of a public or official character".

The relevant provision contained in Bill C-225 would exempt information relating to the private affairs of any person or organization and which "upon a balance of convenience between private and public interest, it is not in the public interest to provide....".

The American legislation also recognizes the importance of personal privacy in that it excludes "personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy". It also excludes "investigatory records compiled for law enforcement purposes" but only to the extent that the release of the material would involve one of the six types of harm specified in clauses (a) through (f) of exemption 7, including the constituting of "an unwarranted invasion of personal privacy". The Australian proposal similarly recommends the withholding of documents the disclosure of which would constitute "an unreasonable invasion of personal privacy".

The Swedish legislation exempts for varying periods of time certain categories of documents to the extent they contain information concerning an individual's personal affairs unless assurance is given that the information will not come to be misused to the damage or disparagement of the individual or his near relatives.

The Nova Scotia legislation exempts information which "might reveal personal information concerning another person". The Act defines "personal information" as meaning

> "information respecting a person's identity, residence, dependents, marital status, employment, borrowing and repayment history, income, assets and liabilities, credit worthiness, education, character, reputation, health, physical or personal characteristics or mode of living."

e. Information the release of which might impede the functioning of, or the examination of a case or issue before a Court of law, a Quasi-Judicial Board, Commission or other Tribunal, or any inquiry established under the Inquiries Act (Green Paper, Exemption No. 5).

Privy Council Guidelines, Exemption No. 13.
Sweden, Secrecy Act, S. 36.

The Canadian Privy Council Guidelines presently exempt "any proceedings before a Court of Justice or a judicial inquiry of any sort".

The Swedish legislation exempts minutes of proceedings and other records and documents produced in closed Court until the consideration of the case is terminated. At that time, the Court may further order that the information not be given out without its permission until a certain time has elapsed.

f. Information the release of which might disclose legal opinions or advice provided to a Government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of Government business (Green Paper, Exemption No. 6).

Privy Council Guidelines, Exemption No. 1.
Bill C-225, S. 4(c).
Sweden, Secrecy Act, S. 6.
Australian proposals, para. 12.
Nova Scotia FOI Act, S.4(g).

This category includes information presently excluded from the requirement of production under Exemption No. 1 of the Privy Council Guidelines, i.e. "Legal opinions or advice provided for the use of the Government".

Bill C-225 similarly excludes from the provisions of the Act "any record or part thereof made... in the course of obtaining or giving legal advice or in contemplation of a legal proceeding".

The relevant Australian proposal recommends the exemption of information which would be "reasonably likely to have a substantial adverse effect on ... (c) the position of a department in negotiations or legal proceedings".

Neither the American nor the Swedish legislation expressly exempts legal opinions or advice provided for the use of the Government. The Swedish legislation does, however, exempt documents prepared for the use of the Government in its lawsuits for up to twenty years.

The Nova Scotia legislation exempts information which

> "would be likely to disclose legal opinions or advice provided to a department by a law officer of the Crown, or privileged communications between barrister and client in a matter of department business".

g. Information the release of which might disclose financial or commercial information which: (1) would jeopardize the position of a Government institution in relation to contractual or other negotiations or the position of any other party to such negotiations or, (2) would result in significant and undue financial loss or gain by a person, group, organization or Government institution, or (3) would affect adversely a person, group, organization or Government institution in regard to its competitive position (Green Paper, Exemption No. 7).

Privy Council Guidelines, Exemption Nos. 5, 10, 16.
Bill C-225, S. 4(h).
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(b)(4).
Sweden, Secrecy Act, ss. 20, 21.
Australian proposals, para. 12.
Nova Scotia FOI Act, ss. 4(b), (c).

According to the Green Paper, the above category is intended to cover not only Government plans, access to which might give rise to speculation, but also proprietary and technical information provided to the Government and not protected by statute, access to which would cause damage to private interests greater than the public interest served by its disclosure.

This heading incorporates the following criteria under the present Privy Council Guidelines: Exemption No. 5, "Papers containing information, the release of which could allow or result in direct personal financial gain or loss by a person or a group of persons"; Exemption No. 10, "Papers relating to negotiations leading up to a contract until the contract has been executed or the negotiations have been concluded"; and Exemption No. 16, "Papers requested, submitted or received in confidence by the Government from sources outside the Government".

The relevant exemption in Bill C-225 would protect information which "relates to the private affairs of any person or organization and, upon a balance of convenience between private and public interest, it is not in the public interest to provide or to make the [information] available".

The comparable provision contained in the American legislation is not nearly as broad as the Canadian Green Paper proposal. It exempts material containing "trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential". Similarly, the Australian proposal recommends the exemption of information which would "reveal trade secrets or other commercial or financial information that would expose a commercial or financial enterprise unreasonably to disadvantage". It also recommends the exemption of information given to the Government in confidence.

The Swedish legislation exempts for up to twenty years certain documents to the extent they contain information respecting private concerns' or associations' commercial or business affairs which, if revealed, could have an adverse effect on the concern or association in question.

The Nova Scotia legislation exempts information which "might result in financial gain or loss to a person or a department, or which might influence negotiations in progress leading to an agreement or contract". It also protects information the disclosure of which would jeopardize the ability of a Government Department or Agency to function on a competitive commercial basis.

h. Information the release of which might disclose the internal deliberative and policy-making processes of Federal Government Departments or Agencies. (The precise wording of this proposal is not spelled out in the Green Paper - Exemption No. 8).

Privy Council Guidelines, Exemption No. 15.
Bill C-225, s. 4(g).
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(b)(5).
Sweden, FOTP Act, ch. 2, Art. 4.
Australian proposals, para. 10.
Nova Scotia FOI Act, ss. 4(h), (i).

The purpose of the above exemption is to preserve the frankness of communications between Ministers, between Ministers and their Departments and within and between Departments in the formation of policy and the development of decisions. According to the Green Paper, this type of exemption is a basic prerequisite for effective governing in any democratic jurisdiction. It is the exemption which will give rise to the greatest discussion and which will in practice involve the most continual exercise of judgment.

The Canadian Privy Council Guidelines presently exempt "Internal departmental memoranda". Similarly, Bill C-225 exempts "information.... of a confidential nature, exchanged by public officials within the Government..."

The corresponding provision in the American legislation exempts "inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency". This exemption has been the subject of much litigation

in the United States and has been interpreted by the Courts according to what was conceived to be the intention of Congress. It has been held to protect the deliberative or policy-making processes of Government from compulsory public scrutiny. It does not, however, protect purely factual material having no subjective content.

Similarly, the Australian proposal recommends the exemption of documents containing matter in the nature of opinions, advice or recommendations and other material reflecting deliberative or policy-making processes of Government.

The Australian Interdepartmental Committee on proposed Freedom of Information legislation states that the above proposal would include, amongst other documents, the following insofar as they are concerned with deliberative or policy-making processes:

1) communications between Ministers;

2) communications between Ministers and their departmental and other advisers, including briefings to Ministers on Cabinet submissions;

3) communications between officers of departments;

4) communications between Ministers or officers and persons outside government with respect to advice or opinion offered by those persons at the request, express or implied, of Ministers or officers.

The category would also include such documents as drafts submitted to more senior officers for settling, drafts of Cabinet submissions, correspondence and other documents submitted to Ministers for settling and material of a similar kind.

The Swedish legislation is also drafted in such a way as to protect the internal processes of Government from mandatory disclosure. It provides as follows:

> "A memorandum or other note drawn by an authority solely to present or prepare a case or matter for decision shall not be deemed to be an official document in the hands of such authority unless, after the case or matter has been settled by the authority, the note is placed on permanent record."

This means, therefore, that in Sweden, policy analysis and advice by officials are considered the property of the originating official until the matter in question has been decided, and the documents have been placed in the official authority file (when they will be listed on an open public register). There is, however, no obligation to place anything in the official file other than correspondence originating from outside the authority and the documents which provide the specific basis of the final decision.

The Nova Scotia legislation exempts information which "would be likely to disclose opinions or recommendations by public servants in matters for decision by a Minister or the Executive Council". In addition, the Act also provides for the exclusion of material which would be likely to disclose draft legislation or regulations.

i. Information the release of which might be prohibited by any federal enactment (Green Paper, Exemption No. 9).

Privy Council Guidelines, Exemption No. 11.
Bill C-225, S. 4(b).
United States FOI Act, 5 U.S.C. 552(b)(3).
Australian proposals, para. 12.
Nova Scotia FOI Act, S. 4(j).

This type of information is presently exempted under the Privy Council Guidelines, Exemption No. 11, "Papers that are excluded from disclosure by statute". Bill C-225 similarly contains a provision excluding such information. Examples of Canadian federal statutes containing prohibitions to the disclosure of information are contained in Appendix RSI-11 (19:41).(1)

The need has sometimes been expressed for statutes containing prohibitions against the release of Government information to be reviewed in order to determine whether the secrecy provisions conform to the categories of legitimate exemptions contained in any proposed Freedom of Information Act. It might be necessary to give a Freedom of Information Act paramountcy over other laws.

The Australian proposal in this regard recommends the inclusion of a provision exempting information prohibited from disclosure by other statutes. The Australian Interdepartmental Committee on proposed

---

(1) This reference is to page 41 of Issue 19 of the proceedings of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. For a complete listing of these statutes, see the study entitled "Prohibitions Against the Release of Government Information in Federal Statutes", prepared by François Pépin of the Research Branch, Library of Parliament, for the Committee.

Freedom of Information legislation does not feel, however, it would be appropriate for the legislation to attempt to override specific provisions in other statutes requiring secrecy. It notes that the Prime Minister of Australia has written to Cabinet Ministers asking them to review secrecy provisions in legislation for which they are responsible with the purpose of reducing unnecessary secrecy.

As originally enacted, the relevant provision in the American legislation provided that the Act did not apply to matters which were "specifically exempted from disclosure by statute". Prior to a decision of the United States Supreme Court in Federal Aviation Administration v. Robertson (422 U.S. 255 (1975)), several Courts of Appeal had held that a non-disclosure statute qualified under the exemption only if it either specified the type of documents that could be withheld or strictly limited the Agency's or Department's discretion to withhold documents. However, in the Robertson case, the Supreme Court refused to adopt that standard, and applied the exemption to a statute which granted a Government Agency almost unfettered discretion to withhold documents. With the express purpose of overruling the Robertson decision, Congress recently amended the exemption to include only matters that are:

> "specifically exempted from disclosure by statute provided that such statute (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld."

The Nova Scotia legislation exempts material which "would be likely to disclose information the confidentiality of which is protected by an enactment".

Exemptions: Compulsory or Permissive?

Green Paper, p. 11.
Australian proposals, para. 5.

The Green Paper proposes that a general clause follow the exemptions to the effect that notwithstanding the exemptions, a Minister may order the release of information where, in his opinion, it is in the public interest to do so.

Similarly, under the Australian proposals, for instance, the fact that information is exempt from mandatory access would not of itself require that the information not be made available. The legislation would not be a mandate to refuse access to a particular document that could be made available without detriment to the public interest.

MEANS OF ACQUIRING INFORMATION

a. Access to Information

Green Paper, p. 20.
Bill C-225, S. 3.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a) (2), (3).
Sweden, FOTP Act, Ch. 2, Arts. 1, 8.
Australian proposals, para. 18.
Nova Scotia FOI Act, ss. 2, 10, and regulation 2.

Who is entitled to Government information? The Green Paper suggests that the legislation apply to some such description as ".... Canadian citizens or individuals lawfully admitted to Canada for permanent residence and corporations incorporated under the laws of Canada or a province..." Bill C-225 would permit "Any Canadian, or any person not being a Canadian, who resides in Canada..." to obtain such information. Under both the American and the proposed Australian legislation, any person has a right of access to Federal Government information, unless the information falls within an exempt category. Similarly, the Nova Scotia legislation allows "every person" to obtain access to certain Government information. Under the Swedish legislation, the right to Government information is exercisable only by a Swedish citizen.

The American legislation requires that a person requesting a document must provide sufficient information about the document to enable a responsible officer in the Department or Agency to identify it. The Australian proposal is similar, but subject to the proviso that where a request for documents is defined only in terms of the subject matter to which the request relates, and to answer it would impose an unreasonable

administrative burden on a Department or Agency, it may be refused on that ground. Such a refusal would be subject to review by the Administrative Appeals Tribunal.

In Sweden, relatively precise descriptions, permitting a request to be related to a definite subject area and time period, are required. Such description is aided through the use of public registers of "official documents" which list titles and dates of those documents. However, many documents prepared by public servants never become "official documents".

The Canadian Government, in its Green Paper, suggests that Freedom of Information legislation in Canada would presumably cover a larger proportion of documents than fall under the Swedish definition of "official documents". It therefore maintains that the use of public registers would be impractical owing to their extraordinary cost. It suggests some version of the American approach requiring that requests "reasonably describe" the documents sought. The legislation could also require that an application involve no more than "reasonable cost" to the Government and not be "unduly vague or general" in nature.

The Nova Scotia legislation requires that a written request for information directed to the Deputy Head of the Department or other Government body where the information is kept must identify the material requested precisely so as to enable an official working in the Department to locate the material.

None of the above legislative schemes require reasons to be given for a request for information.

In all the jurisdictions examined, the legislation or legislative proposals provide(s) that "access" to Government information

may be met by allowing the person requesting access to inspect the document or by providing him with a copy of the document.

b. Access Officer

Green Paper, p. 22.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a)(1).
Sweden, FOTP Act, Ch. 2, Art. 9.
Australian proposals, para. 18.
Nova Scotia FOI Act, S. 10.

The Canadian Government, in its Green Paper on the release of Government documents, suggests that Federal Government Departments and Agencies, as the foci of record management, bear the major burden of the realization of a policy on public access to Government documents. Organization and procedures to achieve the objectives of the policy could be incorporated into the department infrastructure. Departmental administration of Freedom of Information legislation could be carried out within a framework of regulations regarding matters such as: 1) the designation of particular officials to undertake responsibility for departmental administration of access to documents; and 2) requirements as to the contents of letters notifying applicants regarding documents withheld under exemption. The Australian proposals contain a similar recommendation.

The American legislation requires each Federal Government Agency or Department to publish in the Federal Register(1) the current methods of working and the procedures required to be followed by the public in dealings with the Agency or Department. Thus, included therein are the places at which, the employees from which, and the methods whereby the public may obtain information, make submittals or requests, or obtain

(1) The "Federal Register" is published Monday through Friday, excluding holidays, and provides a uniform system for making available to the public regulations and legal notices issued by the Executive Branch of the Federal Government.

decisions. The legislation provides that if an Agency or Department fails to publish material of this kind, then a person who has dealings with the Agency or Department may not be adversely affected by any matter that has not been published.

The Swedish legislation requires that requests for documents be made to the Authority having custodianship of the document and that decisions on availability be made in the first instance by the official entrusted with the care of the document. He decides with reference to the legislation and the Authority's regulations whether the document should be made available or whether it falls under an exception. He may refer such decisions to the Authority as a whole and in any case an applicant may demand such a reference.

The Nova Scotia legislation provides that where access to information is not forthcoming as a result of a person applying either in person, by telephone or in writing to the Department or other Government body where the information is kept, a written request for the information may then be directed to the Deputy Head of the Department.

c. Burden of Proof

Bill C-225, S. 3.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a).
Sweden FOTP Act, Ch. 2.
Australian proposals, para. 5.

Each of the above legislative schemes places the burden of showing that a document is exempt under the legislation on the Agency or Department refusing access.

d. Denials to Requests

Green Paper, p. 22.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a)(6)(A), (C).
Sweden, FOTP Act, Ch. 2.
Australian proposals, para. 18
Nova Scotia FOI Act, S. 11.

The American, Swedish and Nova Scotia legislation and the Australian proposals all require that denials to requests for information be in writing and cite the reasons for the denial with appropriate references to the statutory exemptions involved. In addition, the American legislation requires that the denial include the name and title of the person(s) responsible for denying the request and a statement to the individual who requested the information describing his administrative appeal rights, i.e. his right to appeal to the Agency or Department from its initial refusal to provide the information. Similarly the Nova Scotia legislation requires that a written denial set forth a statement to the person requesting the information informing him of his appeal rights and the method and procedure of making such appeal.

Presumably, Canadian legislation would contain a similar requirement to the above in light of the proposal set out in the Green Paper. It states that departmental administration of the legislation could be carried out within a framework of regulations concerning matters such as the requirements as to the contents of letters notifying applicants regarding documents withheld under exemption, specifying for instance the inclusion of:

(a) the specific exemption or exemptions applied to withhold documents;

(b) the name and title of the official signing the letter;

(c) the opportunity and method of complaint open to the applicant.

e. Index System

U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a)(2).
Sweden, FOTP Act, Ch. 2.

Under the American legislation, each Federal Government Agency or Department is required to maintain and make available for public inspection and copying the Agency's or Department's so-called (a)(2) materials, i.e., certain final opinions and orders, statements of policy and interpretation, and administrative staff manuals and instructions. Subsection (a)(2) also requires each Agency or Department to maintain and make available for public inspection and copying current indexes providing identifying information for the public as to such of the Agency's or Department's (a)(2) materials as were issued, adopted, or promulgated after July 4, 1967. Each Agency or Department is required to promptly publish indexes at quarterly or more frequent intervals and distribute (by sale or otherwise), copies of each index or supplements thereto, unless it determines by order published in the Federal Register that such publication would be unnecessary and impractical, in which case the Agency or Department must provide copies of the index on request at a cost not to exceed the direct cost of duplication. The purpose of the indexes is to provide the public with a clearer indication of what is available under the Freedom of Information Act and to assist them in identifying sought material.

In Sweden, the public are assisted in identifying sought material through the use of public registers of "official documents" which list titles and dates of these documents. Public registers also include secret documents which are listed on a not-for-release basis. However, some highly secret documents pertaining to national security are not listed on public registers, but rather on registers which are themselves secret.

The Canadian Government's Green Paper contains no recommendations concerning an index system. The same applies with regard to the Australian proposals. Similarly, no provision is contained in the Nova Scotia legislation.

f. Fees

Green Paper, pp. 27-8.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a)(4)(A).
Sweden, FOTP Act, Ch. 2, Art. 8.
Australian proposals, para. 19.
Nova Scotia FOI Act, S. 14; regulations 7, 8, 9.

The Canadian Government's Green Paper suggests that in Canada, save in exceptional circumstances, the costs involved in searching for a document should not be chargeable to applicants. As search costs vary from Department to Department, it is felt it would be inequitable to penalize the applicant for inefficiency in Government filing systems or the competence of search personnel. The Green Paper therefore recommends that only where exceptionally high search costs are involved -- where an application requests a very large or dispersed set of documents and this requires substantial research assistance -- should such costs be chargeable to the applicant and identified as such. It also suggests that where search fees are charged, the applicant should have the right

to seek arbitration of the charges through whatever review mechanism is in place. In order to ensure that complaints lodged with the Auditor or the Commissioner are genuine and not frivolous, the Green Paper suggests that complainants be required to make a deposit, refundable in the event that the Commissioner reports in the applicant's favour.

With regard to reproduction costs, the Green Paper proposes that applicants be required to submit a standard fee set by regulation with each application. This fee would serve both to reduce accounting problems and to discourage frivolous requests. It might be refundable in the event of complete denial of the application or in the event that no documents responsive to the application were found. Otherwise the fee would entitle the applicant to documents requiring up to the same amount's worth of reproduction. Should the application involve substantially more than the fee's worth of reproduction, the applicant would be charged for additional actual reproduction costs.

The Green Paper suggests that review costs (i.e. the costs incurred in reviewing the documents to determine whether they qualify as exempt under the statute) not be chargeable to the applicant as such charges could become a de facto means of frustrating release owing to the large element of discretion involved in review and the calculation of charges thereto.

The Swedish legislation provides that an official document which is not secret is required to be made available upon request and "without cost" for examination by the person desiring to read or copy it. Such person is entitled to obtain a copy of the document for a "fixed fee".

The American legislation requires each Federal Agency or Department to publish a uniform schedule of fees applicable to all constituent units of such Agency or Department. The legislation contains three general criteria as regards fees:

a) the fees must provide for recovery of only the "direct costs" of search and duplication services;

b) they must be "reasonable standard" charges; and

c) they must be waived or reduced where the Agency or Department determines such action would be in the public interest because furnishing the information "can be considered as primarily benefiting the general public".

The Attorney General's Memorandum on the 1974 Amendments to the Freedom of Information Act states that "reasonable standard" charges should be taken to mean that the actual rates to be charged must be stated in dollars and cents or otherwise definitively indicated, as for example, by reference to publicly filed tariffs. It also states that an Agency or Department must exercise good faith in determining whether the release of requested information can be considered as "primarily benefiting the general public". Although the Agency or Department need not employ any particular formalized procedure, it may take into consideration such matters as the size of the public to be benefited, the significance of the benefit, the usefulness of the material to be released, the likelihood that tangible public good will be realized, and other factors bearing upon

the appropriateness of public payment. Thus, it is not necessary for Agencies or Departments to develop a system of rigid guidelines or inflexible case precedents.

The Australian proposal accords with the provision in the American legislation. It recommends that charges for requests for information be based on the direct cost of search for, and in appropriate cases, the cost of copying the document requested. This could be achieved by providing for a schedule of charges, uniform for all Departments and Agencies, which has regard to the administrative costs of providing the service. Charges should not, however, be so high as to deter requests.

Regulations under the Nova Scotia legislation provide that an applicant is to be charged search and reproduction fees where they are determined pursuant to any enactment. If no fees for access to information are determined in any other statute, then no search fees are to be charged but a reproduction fee of ten cents per standard size page is to be charged. Where standard photo copies cannot be made, the actual reproduction cost is to be charged. The regulations further specify that information may be provided without charge or at a reduced rate where the Deputy Head of the Department determines that a waiver or reduction of the fee is in the public interest.

g. Time Limits

Green Paper, pp. 21-2.
Bill C-225, S. 3.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a)(6)(A), (B), (C).
Sweden, FOTP Act, Ch. 2, Art. 8.
Australian proposals, para. 20.
Nova Scotia FOI Act, ss. 10, 12.

The Canadian Government's Green Paper suggests that some system of administrative deadlines is necessary for a Freedom of Information statute; otherwise the intent of the statute could be negated. It is nevertheless felt that the administrative deadlines embodied in the American legislation, discussed below, are too stringent. The Green Paper suggests that an appropriate time period during which an initial decision would have to be made as to whether or not to release material relevant to an application might be twenty working days, with the legislation requiring availability of released material as soon as possible after decision. It suggests that the time limits could best be set by regulation.

Bill C-225 provides that the Government must make the information available within a "reasonable time" after a person has requested it. Similarly the Swedish legislation provides that documents which are not secret must be made available "immediately or as soon as possible" to the person requesting them. The American legislation, on the other hand, provides for specific time limits within which the information must be made available.

Under the American legislation, an initial determination is to be made by an Agency or Department on a request for access to its

records within ten working days after its receipt. In the case of an administrative appeal to the Agency or Department from an initial refusal, a determination on the appeal is to be made by the Agency or Department within twenty working days after receipt of the appeal. After an Agency or Department determination to comply in whole or in part with a request for records, whether made initially or on appeal, the records shall be made available "promptly".

The Legislation contains two provisions for extension of the foregoing time limits. One authorizes administrative extensions by giving applicants written notices with prescribed contents in three types of "unusual circumstances" as specified in the legislation, in effect: 1) where records must be searched for or collected from other locations; 2) where a request requires the Agency or Department to search a voluminous amount of separate and distinct records; or 3) where another Agency or Department must be consulted. Such extensions cannot, however, exceed ten working days in the aggregate; thus only one ten-day extension can be invoked by the Agency or Department either at the initial or the appellate stage.

The second provision for time extension in the legislation authorizes a Court to allow an Agency or Department "additional time to complete its review of the records" if the Government can show that exceptional circumstances exist and that the Agency or Department is exercising due diligence in responding to the request.

The Australian proposal recommends that no time limits be fixed initially by Freedom of Information legislation in Australia due to the lack of prior experience in administering legislation of this type and the impossibility of predicting the likely volume of requests. It recommends, however, that provision be made in the legislation enabling time limits to be introduced by regulation, if, in the light of experience, it appears that specified time limits are desirable.

The Nova Scotia legislation requires that a written request for information directed to the Deputy Head of the Department or other Government body where the information is kept must be granted or denied within fifteen working days of the date of the receipt of the request. A request for information that is not granted within fifteen working days of the receipt of the request and which has not been denied in writing by the Deputy Head is deemed to be denied by the Deputy Head. Within fifteen days after his request is denied or is deemed to be denied, the applicant can appeal the denial in writing to the responsible Minister. Within thirty days after receiving the request for review, the Minister is required to review the request for information and either affirm, vary or overrule the denial.

h. Segregability of Documents

Green Paper, p. 13.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(b).
Sweden, FOTP Act, Ch. 2, Art. 8.
Australian proposals, para. 15.
Nova Scotia FOI Act, S. 7.

The Canadian Government's Green Paper sets out a number of options for dealing with the question as to what should be the statutory requirement, if any, to release non-exempt portions of partially exempt documents. Those options are as follows:

1) withholding the document in full;

2) deleting names, personal identification, recommendations, etc. falling under exemption from documents where significant factual or analytical material remains after the deletion and to release this remaining material; or

3) deleting and releasing material remaining as above, but requiring applicants to pay for significant time spent on deletions.

The Green Paper goes on to suggest that in any case guidelines might be developed to assist the administration of a deletion principle: for instance, non-exempt material ought in general to be released where the exempt material consists of short items such as names or personal identification or where particular sections of documents are both relevant to the application and non-exempt.

The approach taken by the Nova Scotia legislation is that non-exempt portions of partially exempt documents must be made available. The same applies with regard to the Swedish legislation.

The American legislation calls for the releasing of "reasonably segregable" portions of a document after deletion of the exempt portions. This could range anywhere from the deletion of names or personal identification from material to be released, to the application of a number of different exemptions to a lengthy document.

Similarly the Australian proposal recommends that where a document contains material falling within an exempt category and it is reasonably practicable to delete the exempt material, a copy of the document with the exempt material excised should be made available.

REVIEW PROCESS

Green Paper, pp. 16-19.
Bill C-225, ss. 5-9 incl.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a)(4)(B)-(G) incl.
Sweden, FOTP Act, Ch. 2, Art. 10-13 incl.
Australian proposals, para. 21.
Nova Scotia FOI Act, ss. 12, 13.

An important issue to be settled is what sort of complaint or appeal procedure should be provided to the applicant once a Government Department or Agency has decided that the information requested falls in part or in whole under exemption.

Rather than adopting a firm position, the Canadian Government's Green Paper lists a variety of options for dealing with this question, giving Government arguments for and against these options.

The first alternative, the "Parliamentary option", would involve scrutiny by Parliament of the administration of a Freedom of Information statute by the instruments used to review the administration of other statutes, such as questions in the House of Commons, debates on Estimates, Ministers and officials appearing before committees, and Opposition days. This alternative involves little change from the present.

The second suggestion is for an "Information Auditor" to whom applicants whose applications had been wholly or partially denied could lodge complaints. He would render a report as to his judgment on the validity of decisions in an Annual Report to Parliament, but would not be permitted to issue case-by-case decisions on whether information should be released. Thus, the Minister would retain full control.

A third option would involve the appointment of an "Information Commissioner" with advisory powers only. He would investigate cases on complaint to him, examine the relevant documents in camera, and issue a report to the complainant which would not bind the Government. Thus again, the Minister in question would have the final say on any decision.

The fourth option is a modification of the third in that it involves an "Information Commissioner", with functions as in the third option, but who would be accorded the power to order the release of Government documents.

The fifth and final option involves judicial review.

The Green Paper strongly argues against giving the Courts or any other independent body the power to force disclosure of information on the ground that this would be contrary to the principle of ministerial responsibility. Secondly, the Green Paper maintains that there is no way a Judge can be properly made aware of all the political, economic, social and security factors that may have led to the decision in issue.

Any consideration of the last four options set out in the Green Paper involves the question as to what degree the precedent established in S. 41 of the Federal Court Act, distinguishing two kinds of information on which privilege may be claimed, and treating those claims differently, might be adopted in relation to the review process. Section 41 provides that with regard to the production of Government documents relevant to cases before the Courts, documents for which privilege is

claimed on grounds of national security, federal-provincial relations or Privy Council confidence require only a ministerial affidavit to be submitted to the Judge. Documents for which privilege is claimed on other grounds, however, may be examined in camera by the Judge, who may then order that they may be introduced as evidence. The Green Paper suggests that it might be appropriate to incorporate this type of distinction in a Freedom of Information statute, and that it might also be appropriate to extend protection by ministerial affidavit to some other exemptions.

The approach taken by Bill C-225 is that the public's right to information would be protected and enforced by the courts if the Government refused in writing to provide information or unreasonably delayed in providing it. The application would be made to a Judge of the Superior Court of a province or to a Judge of the Federal Court of Canada. No further appeal from the Judge's decision would be allowed. The Court order to produce would be formally served upon the Clerk of the Privy Council, but the Government would have to appoint a Minister or other public official to answer for it before the Court. If the Government felt that the information should be regarded as privileged under one of the exemptions mentioned in the legislation, the Judge would examine and consider the Government's reply and either affirm or deny the order as he deemed best in the public interest. The Bill also provides that "no costs or disbursements are allowable or fees payable on the proceedings".

The Swedish legislation stipulates that if a Government authority has rejected a request that a document be made available, and if the applicant considers the decision contrary to law, he has a right to appeal against the decision before the "Supreme Administrative Court"; however, the legislation specifically provides that no appeal lies from a decision of the head of a ministry. Appeals to the "Supreme Administrative Court" must be dealt with "promptly". The legislation further specifies that "the bringing or hearing of an appeal action shall be subject to no special conditions, such as payment of an appeal fee or official authorization".

The American legislation makes provision for a judicial appeal but only after an initial request to a Government Agency or Department has been denied and after all administrative appeals to the Agency or Department have been denied. However, a person shall be deemed to have exhausted his administrative remedies with respect to such request if the Agency or Department fails to respond within the specified time periods.

The proper court in which to bring the appeal is the District Court "in which the complainant resides, or has his principal place of business, or in which the agency records are situated, or in the District of Columbia". The legislation further provides that "the court shall determine the matter de novo and may examine the contents of [the Agency or Department] records in camera to determine whether such records or any part thereof shall be withheld under any of the exemptions set forth in [the legislation], and the burden is on the [Agency or Department] to sustain its action".

The Government's time to answer a suit under the Act is 30 days "unless the court otherwise directs for good cause shown". The Act also requires that unless the court rules otherwise, an appeal under the Act must take priority over all other business before the court. An adverse decision of the District Court may be appealed by either party as of right.

The legislation contains a further provision whereby upon termination of a court suit under the Act in which the "complainant has substantially prevailed", the court may assess "reasonable attorney fees and other litigation costs reasonably incurred" against the Government.

The Australian proposal recommends a right of appeal to the proposed "Administrative Appeals Tribunal" from the Government's refusal to provide access to a document except in certain specified instances. The function of this independent tribunal would be to review the claim that the document falls within an exempt category. However, a decision by a Minister that a document falls within the category of documents containing material that would reveal the deliberations of Cabinet or other consultations between Ministers on matters relating to Government policy would be conclusive and not subject to review under the legislation. The same would apply to the responsible Minister's decision to withhold a document in the interests of national security, defence, foreign relations or Commonwealth-State relations, or on the ground it would disclose information received from other Governments on a confidential basis. Apparently the reasoning here is that a proper assessment of these matters may require knowledge that is not in the possession of the courts but is in the possession of the responsible Minister.

The Australian proposal further recommends that where a decision which would be subject to review by the Administrative Appeals Tribunal is made otherwise than by the Minister or head of the Department concerned, there should be provision for an internal review of that decision by the Minister or head of the Department, as the case may be, or his delegate for the purpose of the review, before an appeal is taken to the Tribunal.

The Nova Scotia legislation, rather than providing for a totally independent adjudication procedure, makes provision for an appeal to the responsible Minister from a refusal by the Deputy Head of a Department or other Government body to provide the requested information. If the information is denied by the Minister, then a further right of appeal lies to the Provincial Legislature.

An appeal to the Legislature is presented by a Member thereof making a motion in accordance with the Rules and Forms of Procedure of the Legislature for access by the person applying for the information to the information requested. The motion is dealt with by the Legislature in accordance with its said Rules and Forms of Procedure.

OFFENCES

a. Arbitrary Withholding of Information

Bill C-225, S. 10.
U.S. FOI Act, 5 U.S.C. 552(a)(4)(F), (G).
Sweden, FOTP Act, ch. 2, Art. 8,9.
Australian proposals, para. 23.

The Canadian Government's Green Paper makes no recommendation as to whether a Government official should be punished for the arbitrary withholding of information. Similarly, no provision is contained in the Nova Scotia legislation.

Bill C-225 contains a provision whereby any person who violates or fails to comply with any provision of the Act or any order made by a Judge pursuant to the Act is guilty of an indictable offence.

The American legislation provides that individual officials who turn down requests for documents must be identified, both to the person whose request was denied and in an annual report to Congress. If information is "arbitrarily or capriciously" withheld, the person responsible may be disciplined or punished for contempt of court. This acts as an incentive to disclose information.

The Australian Interdepartmental Committee does not recommend the inclusion of a provision such as that contained in the American legislation.

Under the Swedish system, an official charged with the custody of a document must make available whatever information is not secret. He must make a prompt and justifiable decision, or be subject to censure by the Ombudsman, discipline within the Agency, and possible criminal prosecution.

b. Wrongful Release of Information

Green Paper, p. 15.
Australian proposals, para. 23.

An interesting question which arises is whether a Freedom of Information statute ought to provide for either criminal or administrative sanctions for officials releasing material in fact qualifying as exempt.

The Canadian Government's Green Paper states that the inclusion of such a provision would, in principle, clearly run counter to the spirit of a Freedom of Information statute. Moreover, the Green Paper would require the statute to contain a provision whereby an official releasing information pursuant to a bona fide request, following established procedures, and with reasonable grounds for believing the material did not qualify for exemption under the statute, would have a defence under the Official Secrets Act.

Similarly, the Australian proposal recommends that "no action or proceeding, civil or criminal, is to lie against a person who, being authorized to do so, discloses or gives access to a document or provides a copy of a document in accordance with the Act or in the bona fide belief that the disclosure or access is required by the provisions of the Act".

APPENDIX "RSI-13"

EXEMPTIONS UNDER THE U.S. FREEDOM OF INFORMATION ACT

David Johansen

Research Branch
Library of Parliament
O t t a w a

February 2, 1978

PREPARED FOR THE STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

EXEMPTIONS UNDER THE U.S. FREEDOM OF INFORMATION ACT

The U.S. Freedom of Information (FOI) Act[1] provides for the mandatory disclosure to any person of information held by U.S. Government Agencies[2] unless the information falls within one of the nine statutory exemptions.

This paper discusses the exemptions under the U.S. FOI Act as they have thus far been interpreted. Most of the exemptions are similar in certain respects to the proposed exemptions set out for discussion purposes in the Canadian Government's Green Paper of June, 1977 entitled "Legislation on Public Access to Government Documents".[3] This discussion should therefore prove useful in the consideration of what constitutes an appropriate set of exemptions under any proposed Canadian Freedom of Information legislation.

---

(1) 5 U.S.C. 552.

(2) The Act defines "agency" to include "any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency." 5 U.S.C. 552(e).

(3) See paper entitled "Public Access to Government Information: A Comparative Study," prepared in October, 1977 for the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

Matters that are (A) specifically authorized under criteria established by an executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such executive order.(1)

Exemption 1 of the U.S. Freedom of Information Act, as originally enacted, authorized the withholding of information "specifically required by executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy."(2) However, as a result of the 1974 amendments to the FOI Act, the exemption was modified to permit only the withholding of matters as set out above.

Among the other provisions of the amendments affecting the national security exemption, courts were given discretion to examine documents in camera for a "de novo" determination as to whether the documents were properly withheld, and the burden of proof was placed on the Agency to sustain its action.(3) In addition, courts were authorized to separate "reasonably segregable" portions of a document after deletion of the exempt portions.(4)

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(1), as amended by Pub. L. No. 93-502 (Nov. 21, 1974). The amendments became effective on February 19, 1975.

(2) 5 U.S.C. 552(b)(1).

(3) 5 U.S.C. 552(a)(4)(b), as amended.

(4) 5 U.S.C. 552(b), as amended.

The provisions affecting national security information in the 1974 amendments to the FOI Act were written specifically to overrule a 1973 decision of the U.S. Supreme Court in Environmental Protection Agency v. Mink.(1) The Court in that case interpreted exemption 1 to mean that if documents had been classified by an Executive Agency in a procedurally appropriate manner, the substantive adequacy of the classifications would not be subject to judicial review. The Court held that the FOI Act did not authorize or permit in camera inspections of contested documents to enable courts to separate the secret from the non-secret portions and order disclosure of the latter.

In amending the FOI Act in 1974, therefore, Congress made clear its intention to override the Mink decision and that exemption 1 now covers only those Federal Government Agency documents that are "in fact properly classified" pursuant to both procedural and substantive criteria contained in the relevant Executive Order. Had the FOI Act not been amended, the Mink decision might have had the effect of preventing any meaningful review by the courts whenever the Executive claimed a document fell under the national security exemption on the basis of the criteria contained in the relevant Executive Order. In such an environment there would have been a greater likelihood of governmental abuse of the classification system. The amendments have diminished that risk.

The standards presently defining classification practices are set forth in Executive Order No. 11652, Classification and Declassification of National Security Materials, issued by President Nixon on

---

(1) 410 U.S. 73 (1973).

March 8, 1972.[1] The Executive Order imposes substantive and procedural classification criteria on Federal Government Departments and Agencies to preclude sensitive national defence or foreign policy documents from falling into "hostile" hands.

Substantively, the Executive Order provides for three levels of classification: Top Secret, Secret and Confidential. Top Secret is defined as that national security information or material which requires the highest degree of protection. The test for assigning 'Top Secret' classification shall be whether its unauthorized disclosure could reasonably be expected to cause exceptionally grave damage to the national security. Examples given in the Order of such damage include armed hostilities against the United States or its allies, the revelation of sensitive intelligence operations, and others. The Executive Order states that this classification "shall be used with the utmost restraint."[2] Secret refers to national security information or material requiring "a substantial degree of protection" and the test for assigning the classification is "whether its unauthorized disclosure could reasonably be expected to cause serious damage to the national security." Examples given of such damage include "disruption of foreign relations significantly affecting the national security," and "revelation of significant military plans or intelligence operations."[3] Confidential information is that information which, if released, "could

---

(1) Executive Order No. 11652, 3A Code of Federal Regulations 154 (1972 comp.), 50 U.S.C. 401 (Supp. III, 1973).

(2) Ibid., s. 1.

(3) Ibid.

reasonably be expected to cause damage to the national security."[1] No examples of such damage are given in the Order.

According to the National Security Council's implementing directive, "any substantial doubt" shall be resolved in favour of the lesser grade of classification or no classification at all.[2]

Moreover, the Executive Order stipulates that classification cannot be used "to conceal inefficiency or administrative error, to prevent embarrassment to a person or Department."[3]

In addition to the substantive changes noted above, the Executive Order also sets forth a number of procedures for classification of documents. Authority to classify is restricted to designated officials within specifically enumerated Departments.[4] Classified documents, "to the extent practicable", are required to "be so marked as to indicate which portions are classified, at what level, and which portions are not classified in order to facilitate excerpting and other use."[5] An automatic schedule for downgrading and declassifying information has been established. Top Secret information is to be downgraded to Secret automatically at the end of two years, and is to be downgraded to Confidential after another two years. Ten years after its original Top Secret classification, the information is to be declassified. Secret information is downgraded to Confidential after two years

---

(1) Ibid.

(2) 37 Fed. Reg. 98 at 10053 (May 17, 1972).

(3) Executive Order No. 11652, op. cit., s. 4.

(4) Ibid., s. 2.

(5) Ibid., s. 4.

and is declassified after another six years have passed. Confidential information is declassified after six years.(1)

Provision is also made in the Executive Order for an official who is authorized to classify information "Top Secret" to exempt files from the automatic declassification schedule, provided the information satisfies certain requirements.(2) When material is so exempted, the Order sets out a mandatory review procedure for dealing with requests to declassify materials so exempted. The first level of review can occur only after the document is ten years old. If the Department refuses to declassify the document, the person requesting declassification may appeal to the Department Review Committee and if that appeal is denied, a further appeal may be made to the Interagency Classification Review Committee.(3)

In summary, then, a request for information under the FOI Act encompassing classified documents will require, at both the initial and review stage, an administrative determination that the documents warrant continued classification under the substantive and procedural classification criteria of Executive Order No. 11652 or any subsequent Executive Order governing the protection of national security information.

---

(1) Ibid., s. 5.

(2) Ibid.

(3) Ibid., s. 7.

EXEMPTION 2

Matters related solely to the internal personnel rules and practices of an Agency.(1)

The Senate Report on the FOI Bill cited as examples of matters falling within the exemption: rules as to Agency personnel's use of parking facilities or regulations of lunch hours, and statements of policy as to sick leave.(2)

The House Report, on the other hand, placed an altogether different interpretation on the wording of the exemption. It explained that the words "personnel rules and practices" are meant to relate to those matters which are for the guidance of Agency personnel only, including internal rules and practices which cannot be disclosed to the public without substantial prejudice to the effective performance of a significant Agency function. The examples cited in the House Report are "operating rules, guidelines, and manuals of procedure for Government investigators or examiners."(3)

Although the House Report placed a wider interpretation on the exemption than the Senate Report, including certain staff manuals within the terms of the exemption, nevertheless, the courts have

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(2).

(2) Senate Report No. 813, 89th Cong., 1st Sess. (1965).

(3) House of Representatives Report No. 1497, 89th Cong. 2nd Sess. (1966).

refrained from reading the wording of the exemption broadly.(1) It has consistently been held that "internal" and "personnel" modify both "rules" and "practices".(2) As thus narrowly construed, the exemption protects from disclosure only "employee-employer type concerns". Examples include such matters as employee use of the employer's plant and equipment, and the amount of time in each working day which is to be devoted to the employer's business and such activity.(3) Hence, only the internal practices of a Government Department or Agency and not procedures of general applicability fall within the protection of the exemption.

Placing too wide an interpretation upon the exemption would invite possible conflict with those provisions of the FOI Act requiring rules of procedure and instructions to staff and certain staff manuals to be published or otherwise made available for inspection.(4)

---

(1) See, e.g., Stokes v. Brennan 476 F. 2d 699, 702-3 (5th Cir. 1973); Hawkes v. IRS 467 F. 2d 787, 796-7 (6th Cir. 1972).

(2) See, e.g., Consumers Union of U.S. Inc. v. VA 301 F. Supp. 796, 800 (U.S. District Court, S.D. New York, 1969).

(3) Hawkes v. IRS, op. cit. at 797.

(4) 5 U.S.C. 552(a)(2)(c).

EXEMPTION 3

Matters specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title), provided that such statute (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld.(1)

Exemption 3 as originally enacted exempted matters that are "specifically exempted from disclosure by statute."(2) However the exemption was amended in 1976 to include only those matters as set out above.

The language of the original version of exemption 3 left unclear whether all non-disclosure statutes antedating the FOI Act would qualify under the exemption. Prior to the decision of the U.S. Supreme Court in Federal Aviation Administration v. Robertson,(3) several Courts of Appeal had held that a non-disclosure statute qualified under the exemption only if it either specified the type of documents that may be withheld or strictly limited a Federal Government Agency's discretion to withhold documents.(4) However, in the Robertson case, the Supreme

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(3) as amended by Pub. L. No. 94-409 s. 5(b)(3), 90 Stat. 1241 (1976).

(2) 5 U.S.C. 552(b)(3).

(3) 422 U.S. 255 (1975).

(4) See, e.g., Stretch v. Weinberger, 495 F. 2d 639 (3d Cir. 1974); Serchuk v. Weinberger, 493 F. 2d 663 (5th Cir. 1974).

Court refused to adopt this standard and applied the exemption to a statute which granted a Federal Government Agency almost unrestrained discretion to withhold documents. Such a broad interpretation of the exemption would have allowed Federal Government Agencies and Departments to evade the closely-knit disclosure requirement of the FOI Act. Therefore, with the express purpose of overruling the Robertson decision, Congress amended exemption 3 to specify the alternative characteristics a statute must possess in order to qualify within the exemption.

In order to better understand the purpose of and the reasoning behind the amended version of exemption 3, it would perhaps be useful to examine some of the judicial interpretations accorded the original exemption 3 prior to the Robertson decision in contrast with the Robertson approach.

In reviewing a Federal Government Department's or Agency's decision to withhold a document under the original version of exemption 3, courts were generally faced with two distinct problems. First, it had to be decided whether the statute relied on by the Agency was sufficiently "specific" to qualify as an "exempting statute." In addition, it was necessary to determine whether the document fell within the category of documents described in the exempting statute.

Prior to the Robertson case, there were some differences of opinion among courts regarding the impact of the FOI Act on pre-existing non-disclosure statutes. Stretch v. Weinberger(1) is illustrative of the approach to the original exemption 3 taken by several

---

(1) 495 F. 2d 639 (3d Cir. 1974).

Courts of Appeal. In that case, the plaintiff had requested certain reports on nursing homes receiving Medicare funding. The Secretary of Health, Education and Welfare, relying on exemption 3, claimed that the material was exempt on the basis of s. 1306(a) of the Social Security Act[1] which prohibited the disclosure of "any file, record, report or other paper, or any information, obtained at any time by the Secretary of Health, Education and Welfare ... in the course of ... [his] duties ... except as the Secretary ... may by regulations prescribe."

The Court held that the statute did not qualify as an exempting statute for purposes of exemption 3 as it failed to meet either of the tests of "specificity" postulated by the Court:

> " 'Matters are ... specifically exempted from disclosure by statute' only if a statute either identifies some class or category of items that Congress considers appropriate for exemption or, at least, sets out legislatively prescribed standards of guidelines that the Secretary must follow in determining what shall be exempted from disclosure."[2]

The Court stated that reports on nursing homes were not within a category of documents that Congress specifically intended to be withheld since at the time Congress enacted s. 1306, the Social Security Administration was gathering information only about individuals, not institutions. In addition, the Court found that the authority granted to the Secretary was not "specific" within the meaning of exemption 3 as it failed to provide guidelines on how the Secretary should promulgate regulations governing disclosure.

---

(1) 42 U.S.C. 1306(a), as amended.

(2) 495 F. 2d 639 at 640.

Under the original version of exemption 3, once a Court found that a statute was "sufficiently specific" to qualify as an exempting statute it would then have to determine whether the documents in question were protected by the statute.

One approach was that taken by the District of Columbia Circuit Court in Tax Analysts and Advocates v. Internal Revenue Service.(1) In that case, the plaintiff had requested two types of documents, unpublished letter rulings and technical advice memoranda. The Court distinguished between the two types of documents and held that only the technical advice memoranda were protected by exemption 3. Unlike a letter ruling, a technical advice memorandum relates to information actually on the taxpayer's tax return; hence, its disclosure would be contrary to the Congressional intent to preserve the confidentiality of tax returns.(2) Thus, in determining whether an exempting statute is applicable to a given situation, the Court sought to implement a Congressional intent to protect certain types of information.

Another approach to this problem was that taken by the Fourth Circuit Court in Sears v. Gottschalk(3) wherein the plaintiff

---

(1) 505 F. 2d 350 (D.C. Cir. 1974).

(2) A letter ruling is a statement issued to a taxpayer interpreting the tax laws and applying them to a set of facts in order to advise a taxpayer of the tax consequences of a contemplated transaction. By contrast, a technical advice memorandum is not issued to the taxpayer, but is issued in response to a regional director's request for instructions relating to the treatment of a named taxpayer's tax return.

(3) 502 F. 2d 123 (4th Cir. 1974).

sought to enjoin the Commissioner of Patents from withholding abandoned patent applications. The statutory provision relied on by the Commissioner stated that:

> "Applications for patents shall be kept in confidence by the Patent Office and no information concerning the same given without authority of the applicant or owner unless necessary to carry out the provisions of any Act of Congress or in such special circumstances as may be determined by the Commissioner." (1)

The Court held the statute to be applicable to the documents requested without inquiring into the policies underlying the secrecy of patent applications and without assessing whether those policies would be implemented by withholding abandoned patent applications.

Thus, although prior to the Supreme Court's decision in the Robertson case there were some differences of opinion among the Courts as to the scope of exemption 3 and the FOI Act's impact on pre-existing non-disclosure statutes, nevertheless the differences were matters of degree. Some courts construed exemption 3 to include only those statutes in which a Congressional concern for secrecy is clear and only those documents within the range of this concern. Other courts construed the exemption more broadly and thus applied it upon a weaker showing of Congressional concern for secrecy. Nevertheless all courts agreed in principle that an exemption to the FOI Act should be permitted only upon some showing that it was Congress, rather than the Agency, which had mandated the secrecy.

---

(1) 35 U.S.C. 122, as amended.

The Supreme Court's decision in the Robertson case represented a departure from those cases which preceded it. The plaintiff had requested from the Federal Aviation Administration (FAA) copies of reports consisting of analyses made by FAA inspectors concerning the compliance of commercial air carriers with federal safety standards. The FAA claimed it was authorized to withhold the reports by virtue of its powers under s. 1504 of the Federal Aviation Act of 1958(1) to "order ... information withheld from public disclosure when in [its] judgment, a disclosure of such information would adversely affect the interests of such person [making a written objection to disclosure] and is not required in the interest of the public...". The Order prohibited the disclosure of all such reports.

The Supreme Court rejected the Stretch approach and held that s. 1504 was an "exempting statute" within the meaning of exemption 3. In contrast to the views previously expressed by several Courts of Appeal, the majority of the Supreme Court saw no inconsistency between the FOI Act and a statute conferring complete discretion on an Agency. In the Court's view, Congress had not intended the FOI Act to repeal the numerous non-disclosure statutes antedating the FOI Act. It therefore regarded s. 1504 as compatible with the FOI Act.

By permitting any pre-existing non-disclosure statute exempting status, the Robertson decision posed a threat to the continued effectiveness of the FOI Act in that it would have permitted Federal Government Agencies to evade the closely-knit disclosure requirement of the FOI Act.

---

(1) 49 U.S.C. 1504.

With the express purpose of overruling the Robertson decision, Congress amended exemption 3 to enunciate its intention to limit the non-disclosure statutes that qualify thereunder. The language of the amended exemption 3 clearly indicates that Congress disagreed with the Supreme Court's view in the Robertson case that exemption 3 should encompass every non-disclosure statute antedating the FOI Act. By setting forth the criteria for an exempting statute, Congress has expressly provided that some non-disclosure statutes will not qualify under exemption 3.

Unlike the original exemption 3, which offered no guidelines as to when a statute was sufficiently "specific" to warrant exemption, the amended version describes the characteristics a statute must possess in order to fall within the exemption. It must either 1) refer to the "types of matters to be withheld" or 2) specify the "particular criteria" by which an Agency must decide when to withhold, or 3) require non-disclosure so as to leave the Agency "no discretion on the issue." Thus, by specifically enumerating the three different ways in which a statute can qualify as an exempting statute, Congress has made clear that some non-disclosure statutes will not create an exemption to the FOI Act. The amendment thus appears to have restored the general approach to the exemption taken by several Courts of Appeal prior to Robertson in which the exemption was limited to statutes in which the concern for secrecy emanated from Congress rather than the Agency. Such a concern is evident in statutes that themselves require secrecy, but is absent from statutes that leave the decision to withhold to the discretion of the Agency.

EXEMPTION 4

Matters that are trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential.(1)

The scope of exemption 4 is difficult to determine, as the sentence structure makes it susceptible of several readings. For example, the exemption can be read as covering (1) "trade secrets", (2) "commercial or financial information" and (3) "privileged or confidential" matters obtained from a person outside the Government. The interpretation that "confidential" matters not otherwise within the first two categories are exempt was adopted by several early rulings.(2)

A narrower and possibly more logical interpretation is that "privileged or confidential" modifies "commercial or financial" information. Under this view, the exemption is limited to (1) "trade secrets" and (2) "commercial or financial" information which is also "privileged or confidential."(3)

Regardless of which interpretation is followed, a further troublesome problem for the courts is to determine the meaning of "confidential" within the exemption. A view taken by some courts is that "commercial or financial" information is "confidential" and thus within the exemption merely if the supplier of the information "wishes" to keep

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(4).

(2) See, e.g., GSA v. Benson, 415 F. 2d 878, 881 (9th Cir. 1969).

(3) See, e.g., Brockway v. Department of Air Force, 518 F. 2d 1184 (8th Cir. 1975).

it confidential or if there is an express or implied promise to hold it confidential.(1) Other courts have held that something is "confidential" if it is "customarily" held in confidence.(2)

However, in the later case of National Parks and Conservation Association v. Morton,(3) the District of Columbia Circuit Court of Appeals drastically narrowed the meaning of "confidential" by holding that in order for information to be held "confidential" within the meaning of the exemption, it must be shown that disclosure of the information would be likely to either "impair the Government's ability to obtain necessary information in the future" or "cause substantial harm to the competitive position of the person from whom the information was obtained."(4) This interpretation has since received widespread application.

Over and above the test formulated in the Morton case, the Congressional intent to construe FOI Act exemptions narrowly has been implemented in other ways. For instance, exemption 4 has been held not to apply to confidential information unless it was obtained "from a person" outside the Government.(5) Protection under exemption 4 has

---

(1) See Barceloneta Shoe Corp. v. Compton, 271 F. Supp. 591, 594 (U.S. District Court).

(2) See Sterling Drug Inc. v. FTC, 450 F. 2d 698, 709 (D.C. Cir. 1971) quoting 1965 Senate Report.

(3) 498 F. 2d 765 (D.C. Cir. 1974), hereinafter referred to as the National Parks I case.

(4) Ibid., at 770.

(5) See Soucie v. David, 448 F. 2d 1067, 1078 (D.C. Cir. 1971).

also been refused in the case of scientific research performed by non-profit organizations under Government grant.(1)

It would appear as though the interpretation placed on exemption 4 by the Court in Morton is not anything like what Congress had in mind when the term was inserted. The legislative history of exemption 4 focuses on the customary confidentiality of business records as a legitimate basis for exempting such information from mandatory public disclosure.

The Senate Report states:

> "This exception is necessary to protect the confidentiality of information which is obtained by the Government through questionnaires or other inquiries, but which would customarily not be released to the public by the person from whom it was obtained. This would include business sales statistics, inventories, customer lists, and manufacturing processes. It would also include information customarily subject to the doctor-patient, lawyer-client, lender-borrower, and other such privileges. Specifically it would include any commercial, technical, and financial data, submitted by an applicant or a borrower to a lending agency in connection with any loan application or loan."(2)

Similarly, the House Report states:

> "This exemption would assure the confidentiality of information obtained by the Government through questionnaires or through material submitted and disclosures made in procedures such as the mediation of labor-management controversies. It exempts such material if it would not customarily be made public by the person from whom it was obtained by the Government. The exemption would include business sales statistics, inventories, customer lists, scientific or manufacturing processes or developments, and negotiation positions or requirements in the case of labor-management mediations. It would include

---

(1) Washington Research Project Inc. v. HEW, 504 F. 2d 238, 244-5 (D.C. Cir. 1973).

(2) Senate Report No. 813, 89th Congress, 1st Sess. 9 (1965).

> information customarily subject to the doctor-patient, lawyer-client, or lendor-borrower privileges such as technical or financial data submitted by an applicant to a Government lending or loan guarantee agency. It would also include information which is given to an agency in confidence, since a citizen must be able to confide in his Government. Moreover, where the Government has obligated itself in good faith not to disclose documents or information which it receives, it should be able to honor such obligations." (1)

Thus, both the House and Senate Reports on the FOI Bill provided that the exemption was intended to protect information which customarily would not be released to the public by the person from whom it was obtained. Although disclosure of items such as sales statistics, inventories or customer lists could not always be shown likely to produce harm to the proprietor's competitive position, nevertheless, the Committees of both Houses of Congress contemplated that all such data would be protected.

According to the Court in the National Parks I case, however, business information is to be protected only where a likelihood of substantial harm to competitive position can be proven.

In the later case of National Parks and Conservation Association v. Kleppe,(2) the Appeal Court reviewed the application of the "competitive harm" test formulated by the District Court in National Parks I. Recognizing the difficulty of proving the likelihood that disclosure would actually result in harm to competitive position, the Court maintained that the original "competitive harm" test was correct

---

(1) House of Representatives Report No. 1497, 89th Congress, 1st Sess. (1966).

(2) 547 F. 2d 673 (U.S. Court of Appeals, D.C. Circuit) hereinafter referred to as the National Parks II case.

but stated in effect that competitive harm need not actually be proven:

> "No actual adverse effect on competition need be shown, nor could it be, for the requested documents have not been released. The court need only exercise its judgment in view of the nature of the material sought and the competitive circumstances in which the concessioners do business, relying at least in part on relevant and credible opinion testimony." (1)

And

> "Viewing the district court's findings that these five concessioners face competition in light of the extremely detailed and comprehensive nature of the financial records requested by the Association, we consider the likelihood of substantial harm to their competitive positions to be virtually axiomatic. Disclosure would provide competitors with valuable insights into the operational strengths and weaknesses of a concessioner, while the non-concessioners could continue in the customary manner of 'playing their cards close to their chest.' Selective pricing, market concentration, expansion plans and possible takeover bids would be facilitated by knowledge of the financial information the Association seeks. Suppliers, contractors, labor unions and creditors, too, could use such information to bargain for higher prices, wages or interest rates, while the concessioners' unregulated competitors would not be similarly exposed." (2)

Thus, what is necessary for exemption after National Parks II is a showing that business data could be useful to competitors, rather than that it is actually likely to cause harm to the submittor company's competitive position.

In summary, then, although exemption 4 was founded on the principle that business records which customarily would not be disclosed to the public by their proprietor should not automatically be made available, nevertheless, Court decisions have severely restricted the amount of commercial and financial information entitled to protection under the exemption.

---

(1) Ibid. at 683.

(2) Ibid. at 684.

EXEMPTION 5

Matters that are inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency.(1)

The legislative history of this exemption designates two policy functions that it is designed to advance: 1) preventing premature disclosure of agency records that might impede the proper functioning of the administrative process; and 2) eliminating the inhibition of free and frank exchange of opinions and recommendations among Government personnel which could result from routine disclosure of their internal communications.(2) The Senate Report on the FOI Bill explains the exemption as follows:

> "It was pointed out in the comments of many of the agencies that it would be impossible to have any frank discussion of legal or policy matters in writing if all such writings were to be subjected to public scrutiny. It was argued, and with merit, that efficiency of Government would be greatly hampered if, with respect to legal and policy matters, all Government agencies were prematurely forced to 'operate in a fishbowl.' The committee is convinced of the merits of this general proposition, but it has attempted to delimit the exception as narrowly as consistent with efficient Government operation."(3)

Similarly, the House Report states:

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(5).

(2) Senate Report No. 813, 89th Cong., 1st Sess. (1965). House of Representatives Report No. 1497, 89th Cong., 2nd Sess. (1966).

(3) Senate Report, ibid.

> "Agency witnesses argued that a full and frank exchange of opinions would be impossible if all internal communications were made public. They contended, and with merit, that advice from staff assistants and the exchange of ideas among agency personnel would not be completely frank if they were forced to 'operate in a fishbowl.' Moreover, a Government agency cannot always operate effectively if it is required to disclose documents or information which it has received or generated before it completes the process of awarding a contract or issuing an order, decision or regulation. This clause is intended to exempt from disclosure this and other information and records wherever necessary without, at the same time, permitting indiscriminate administrative secrecy. S. 1160 exempts from disclosure material 'which would not be available by law to a private party in litigation with the agency.' Thus, any internal memorandums which would routinely be disclosed to a private party through the discovery process in litigation with the agency would be available to the general public."(1)

In addition to the two specific policy considerations mentioned above on which the exemption is based, the courts have observed several reciprocal objectives of exemption 5: 1) the public should not be misled by exposure to discussions preliminary to the actual determination of policy(2); and 2) "officials should be judged by what they decide, not for the matters they properly considered before making up their minds."(3) In substance, therefore, the exemption aims to protect the confidentiality of the deliberative or consultative process, so as not to inhibit the consideration of policy perspectives.

There are, however, several important restrictions on the scope of the exemption. A generally accepted restriction on the scope

---

(1) House of Representatives Report, op. cit.

(2) Gruman Aircraft Engineer Corp. v. Renegotiation Bd. 482 F. 2d 710, 718 (D.C. Cir. 1973).

(3) Ibid.

of the exemption is that it does not apply to documents consisting of "essentially factual" material.(1) Courts have arrived at this conclusion in two ways. First, they have reasoned that the exemption was designed to protect only memoranda in which opinions are expressed and in which policies are recommended as part of an Agency's or Department's decision-making process in order that a free flow of ideas during that process not be suppressed.(2) Thus, for instance, communications not consisting of advice or opinions but containing purely factual material are not protected by the exemption.

Courts have also affirmed a fact-opinion distinction on the limiting language which makes the exemption applicable only where the memorandum sought "would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency." This limitation has been interpreted to mean that any written information which would not be discoverable under Federal Rule of Civil Procedure 26 is not protected from disclosure by exemption 5.(3) Since factual information as opposed to the deliberative content of otherwise privileged documents is routinely subject to discovery under Rule 26, courts have held that factual material is not covered by the exemption.

Thus, the major impact of the Federal Rules of Civil Procedure upon exemption 5 has been to limit withholding of internal

---

(1) See, e.g., Philadelphia Newspapers, Inc. v. HUD, 343 F. Supp. 1176 (E.D. Pa. 1972),
M.A. Shapiro & Co. v. SEC, 339 F. Supp. 467, 470 (D.D.C. 1972).

(2) Ibid.

(3) See, e.g., E.P.A. v. Mink, 93 S Ct. 827 (1973); Tennessean Newspapers, Inc. v. FHA, 464 F. 2d 657 (6th Cir. 1972).

memoranda to non-factual components. As few arguments can be made against the disclosure of facts, it is difficult to perceive how the consultative process would in any way be prejudiced by revealing such facts unless the factual components of internal memoranda requested are "inextricably intertwined with policy-making processes."(1) If severability is impossible, then the right to disclosure must yield to the privilege of secrecy.

Under either rationale for a fact-opinion distinction, the criteria for applying the distinction are somewhat unclear. Most courts have indicated, however, that material is not "merely factual" when it consists of a policy or decisional recommendation. The protection of "deliberative or policy-making processes" has been stressed.(2)

Another limitation which the courts have applied to the exemption is that documents containing statements of policy or interpretations of law adopted by an agency and documents containing the basis and rationale for its disposition of particular cases are outside the scope of the exemption. The case of Sterling Drug Inc. v. FTC(3) is illustrative of this point. In that case, the plaintiff sought memoranda prepared in connection with a Federal Trade Commission decision approving a proposed merger. The memoranda broke down into three categories: 1) those prepared by the FTC staff; 2) those prepared by individual members of the Commission; and 3) those prepared by the Commission and which described the rationale for the approval of the merger.

---

(1) Soucie v. David, 448 F. 2d 1067, 1078 (D.C. Cir. 1971).

(2) Ibid.

(3) 450 F. 2d 698 (D.C. Cir. 1971).

The Court upheld the claim of exemption 5 with respect to the first two categories of memoranda on the grounds they did not accurately reflect the FTC's position, and more importantly, that disclosure would impede the free flow of ideas. The Court did, however, order disclosure of memoranda in the third category:

> "These memoranda were prepared by individuals directly responsible for the ... decision and, as documents emanating from the Commission as a whole, they are presumably neither argumentative in nature nor slanted to reflect a particular Commissioner's view. Hence the danger that any explanation ... is not the correct one is greatly reduced. We also feel that the policy of promoting the free flow of ideas does not apply here, for private transmittals of binding agency opinions and interpretations should not be encouraged..."(1)

Thus, it is felt that an agency should not be permitted to maintain a body of "secret law" which it applies in cases before it.

A contrary reading would place the exemption in direct conflict with specific provisions of the Act requiring disclosure of "statements of policy and interpretations" which have actually been adopted by an agency, of "final opinions" and "orders" made in the adjudication of cases, and of "instructions to staff that affect a member of the public."(2) If memoranda incorporating such statements were protected by the exemption, "the exemption would have engulfed the rule" requiring an agency to disclose its working law.(3)

---

(1) Ibid. at 708.

(2) The Act requires disclosure of all such instructions. 5 U.S.C. 552(a)(2)(c).

(3) Sterling Drug Inc. v. FTC, 450 F. 2d 698, 713 (D.C. Cir. 1971) (Bazeldon, C.J.).

At the same time the courts have limited the kind of information that is protected by the exemption for intra-agency and inter-agency memoranda, they have also adopted a broad view of the persons whose communications are protected, by defining the scope of this exemption to include opinions and recommendations submitted to a Government Department or Agency by temporary consultants and outside experts. For instance, in Wu. v. National Endowment for Humanities(1), a Government foundation consulted sinologists outside the Agency for assistance in evaluating the merits of a research grant application. When the applicant's petition was rejected, he sued under the FOI Act to compel disclosure of the advisory memoranda submitted by the outside consultants. The Court of Appeals for the Fifth Circuit held that the opinions of the consultants should remain confidential since, if such opinions were disclosed, the fear of publicity might affect the judgments made by such experts.

Thus, recommendations submitted to an agency by temporary consultants as part of its deliberative process have been treated as intra-agency memoranda of the soliciting agency.

---

(1) 410 U.S. 926 (1973). See also Soucie v. David 448 F. 2d 1067 (D.C. Cir. 1971).

EXEMPTION 6

Matters that are personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy.(1)

This exemption has been interpreted to mean that in order to sustain withholding under its terms, the material sought must initially qualify as a personnel, medical or similar file; in addition the disclosure of the file must constitute a "clearly unwarranted invasion of personal privacy."(2) Thus, the exemption does not protect material contained in qualifying files unless disclosure would seriously invade personal privacy. Similarly, information that intrudes upon the right to privacy may not be withheld by virtue of the exemption unless the information is contained within a qualifying file.

With regard to the first part of the test, i.e. whether the file is a personnel or medical or similar file, the courts have focused on the meaning of the term "similar files." If a file is not "similar" to "personnel and medical files", it does not meet the first part of the test for applicability of the exemption. At present, several different identifiable tests operate to define "similar files" in the Federal courts.

In Robles v. EPA,(3) the Court held:

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(6).

(2) See Getman v. NLRB 450 F. 2d 670 (D.C. Cir. 1971).

(3) 484 F. 2d 843 (4th Cir. 1973).

> "The exemption applies only to information which relates to a specific person or individual, to intimate details of a 'highly personal nature' in that individual's employment record or health history or the like and has no relevancy to information that deals with physical things ..."(1)

Thus, the Court looked to "intimate details" as a guide to determining whether a file is a "similar file" within the meaning of the exemption.

Another Court, in Washington Research Project v. HEW,(2) looked to "detailed records" as a guide.

A more ambiguous approach to the issue was taken by the District of Columbia Circuit Court in Rural Housing Alliance v. U.S. Department of Agriculture.(3) There the Court noted that the privacy exemption is not limited to Veterans Administration or Social Security files but is phrased broadly to protect individuals from a wide range of embarrassing disclosures.(4) The Court held that summaries of a report on the Rural Housing Program which was based in part on detailed case histories of beneficiaries of Government loans granted under the program contained enough intimate details to be considered "similar files" and were therefore potentially subject to the exemption.

At the other extreme from the Robles case, the Court in Wine Hobby U.S.A., Inc. v. I.R.S.(5) held that any file that could

---

(1) Ibid., at p. 845.

(2) 366 F. Supp. 929 (D.D.C. 1973).

(3) 498 F. 2d 73 (D.C. Cir. 1974).

(4) Ibid., at p. 75.

(5) 502 F. 2d 133 (3d Cir. 1974).

invade privacy if released is a "similar file" within the meaning of the exemption. Thus the Court read "personnel and medical files and similar files" to mean simply all personal information files. This test is the broadest in scope, giving fuller protection to privacy.

The Supreme Court in the recent case of Department of the Air Force v. Rose[1] dealt at length with the privacy exemption, but failed to explain what was meant to be included within "similar files." Uncertainty thus remains concerning the meaning of the term. If the term "similar files" is interpreted too narrowly, personally private matter may be excluded from the protection of the exemption. This definitional uncertainty is somewhat minimized as several agencies have begun to specify which of their files are similar files in their regulations.[2]

Once it is decided that a file is a personnel or medical file or is "similar" enough to personnel and medical files to be covered by the exemption, the next question to be determined is whether its disclosure constitutes a "clearly unwarranted invasion of personal privacy."

The approach now followed by the courts is the balancing test originally put forth by Mr. Justice Skelly in Getman v. National Labor Relations Board.[3]

In that case the National Labor Relations Board had denied the request of labour law professors for a list of names and

---

(1) 96 S. Ct. 1592 (1976).

(2) See, e.g., 32 Code of Federal Regulations, S. 291.6(e) (1976) (Defense Nuclear Agency); 12 Code of Federal Regulations, S. 505.5(a)(6) (1976) (Treasury Department).

(3) 450 F. 2d 670 (D.C. Cir. 1971).

addresses of employees eligible to vote in certain union elections. The names were to be used in a telephone survey in a study of the dynamics of union election campaigns.

The Judge applied a balancing test for which he derived support from the Senate Report on the FOI Bill. The term "clearly unwarranted invasion of personal privacy" according to the Senate Report:

> "enunciates a policy that will involve a balancing of interests between the protection of an individual's private affairs from unnecessary public scrutiny, and the preservation of the public's right to governmental information." (1)

Accordingly, the Judge said:

> "Exemption 6 requires a Court reviewing the matter de novo to balance the right of privacy of affected individuals against the right of the public to be informed; and the statutory language 'clearly unwarranted' instructs the Court to tilt the balance in favor of disclosure." (2)

Applying the balancing test, the Court found that the degree of privacy invasion involved was relatively minor as the files did not disclose intimate details of a personal nature. The need for disclosure, on the other hand, was considered compelling in view of the potential public benefits of the study, and the fact the project would be extinguished without the list.

The Court postulated two factors of major importance in an assessment of the need for any particular information: the

---

(1) Senate Report No. 813, 89th Cong., 1st Sess. (1965).

(2) 450 F. 2d 670 (D.C. Cir. 1971).

predictable benefits of its intended use, and the availability of alternative means by which the same benefits could be attained.(1)

In the later case of Wine Hobby U.S.A. v. United States Internal Revenue Service,(2) the Third Circuit Court noted that the balancing done by the Getman Court refers only to exemption 6.

The balancing test becomes difficult to apply in cases not involving clear-cut situations in which the gravity of either the privacy or public interest elements greatly outweighs the other.

In contrast to the holdings of those courts which found exemption 6 to authorize a balancing in each case of the public interest in disclosure with the particular invasion of personal privacy, one Circuit Court in Robles v. CPA(3) held that no such balancing is authorized by the words or intent of the Act. This Court contended that the FOI Act only authorized an examination into the degree of the privacy invasion, and the need for the information is considered irrelevant. In addition, the Court interpreted the phrase "clearly unwarranted invasion of personal privacy" to be only a definitional qualification. In noting that the phrase exists mainly to assure that files in the similar category "have the same characteristics of confidentiality that ordinarily attach to information in medical or personnel files,"(4) the Court's view automatically exempted medical and personnel files from disclosure and broadened the scope of the exemption.

---

(1) Ibid.

(2) 502 F. 2d 133 (3rd Cir. 1974).

(3) 484 F. 2d 843 (4th Cir. 1973).

(4) Ibid., at p. 846.

However, the U.S. Supreme Court in Department of Air Force v. Rose[1] has now firmly established that

> "Congress sought to construct an exemption that would require a balancing of the individual's right of privacy against the preservation of the basic purpose of the Freedom of Information Act."[2]

The Court found exemption 6 to embody a grant of equitable discretion unique under the FOI Act. It is incumbent upon the agencies and courts to weigh the need for information against the privacy invasion, and to separate exempt from non-exempt material. Only at this point is any person eligible to obtain the non-exempt information contained in medical, personnel and similar files.

The Supreme Court in Rose also rejected the view taken by the Robles Court that personnel and medical files are automatically exempted from disclosure. Thus, the Supreme Court held that the qualifying phrase "clearly unwarranted" in exemption 6 was to control all three types of files: personnel, medical and similar.

The major development which will assist the Courts in implementing the balancing process of exemption 6 is the 1974 amendment to the FOI Act which authorizes excision of exempt portions of records so that non-exempt portions can be made available.[3] If agencies and courts remove personally identifying details from records, it will be unnecessary to invoke the balancing test in many cases, as privacy will have been accommodated.

---

(1) 96 S. Ct. 1592 (1976).

(2) Ibid., at p. 1604.

(3) 5 U.S.C. 552(b).

A problem which has arisen, however, is the interaction of the Privacy Act of 1974[1] with exemption 6 of the FOI Act.

The Privacy Act does not cover all Federal Government Agency and Department files but rather only those which are "retrieved" by the use of the subject's name or identifying number or symbol. Any "item, collection or grouping of information about an individual" is covered by the Privacy Act if it is so retrievable.[2]

Thus, unlike the privacy exemption under the FOI Act, the Privacy Act prohibits the disclosure of any kind of retrievable information about an individual in the Government's files and not just "personnel and medical and similar files" the release of which would cause "a clearly unwarranted invasion of personal privacy." However, the Privacy Act specifically exempts from the non-disclosure provisions of the Act those disclosures required under the FOI Act.[3]

The exemption in the Privacy Act for FOI Act disclosures creates a difficulty for U.S. Government Departments and Agencies whenever a party makes a request pursuant to the FOI Act for a file containing personal information. While all such files are protected by the Privacy Act, the FOI Act protects only those the release of which would cause "a clearly unwarranted invasion of personal privacy." In deciding whether to comply with a request under the FOI Act, an agency must make a judgment based on two different standards of privacy protection: that

---

(1) 5 U.S.C. 552a.

(2) 5 U.S.C. 552a (a)(4), (5).

(3) 5 U.S.C. 552a (b)(2).

in the Privacy Act and that in the FOI Act. As was seen earlier, the FOI Act privacy exemption is somewhat difficult to apply, as the standards under it are not concrete nor fully predictable. The agency must employ the balancing test approved by the Supreme Court in the Rose case to determine if the material is required to be released under the privacy exemption. An agency knows, however, that if a file is held to be exempt from disclosure under the FOI Act, its release might violate the Privacy Act.

Agencies are now faced with a dilemma. If they refuse to disclose the material, they risk being sued by the party who requested the material under the FOI Act. Under the FOI Act, the Court may award a successful plaintiff his costs and attorney's fees if he has "substantially prevailed."(1) If, on the other hand, agencies release material, they risk being sued under the Privacy Act by the person who is the subject of the file. In that case, the plaintiff might win by showing that the file was exempt from disclosure under the FOI Act. A successful Privacy Act plaintiff can collect not only his costs and attorney's fees, but also actual damage sustained because of the disclosure, provided, however, he can show that "the agency acted in a manner which was intentional or willful."(2) Thus agencies face possible liability either by honouring, or refusing to honour, a request under the FOI Act.

---

(1) 5 U.S.C. 552(a)(4)(E).

(2) 5 U.S.C. 552a (g)(4).

Given this situation, an agency might choose not to disclose voluntarily under the FOI Act in any close case. In a close case, an agency might be sued under the FOI Act if it refused to disclose or under the Privacy Act if it disclosed. In such a situation, it might be better for an agency to refuse disclosure and thus defend only FOI suits since, as was pointed out earlier, while costs and attorney's fees can be assessed against an agency under either statute, liability for actual damages is possible only under the Privacy Act. Moreover, as liability for attorney's fees under the FOI Act is discretionary with the Court, it might be possible for an agency to escape liability by showing that its motive for non-disclosure was to avoid a possible violation of the Privacy Act.

Although the legislative history of the Privacy Act indicates that the intent of Congress was to "preserve the status quo" with regard to the FOI Act privacy exemption(1), nevertheless, in practice, the two Acts seem to have created a system in which the majority of cases, no FOI Act disclosures of information about named individuals will be made without prior litigation. As a result of the Privacy Act's pressure on agencies to refuse voluntary disclosure, the chance of attaining the FOI Act's policy of full disclosure of information about the Government is seriously diminished.

---

(1) Analysis of House and Senate Compromise Amendments to the Federal Privacy Act, 120 Cong. Rec. s. 21, 817 (daily ed. Dec. 17, 1974).

EXEMPTION 7

Matters that are investigatory records compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such records would (A) interfere with enforcement proceedings, (B) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (C) constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (D) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source, (E) disclose investigative techniques and procedures, or (F) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel.(1)

This exemption as originally enacted, permitted the withholding of "investigatory files compiled for law enforcement purposes except to the extent available by law to a party other than an agency."(2) In 1974, however, the exemption was substantially amended as it appears above in reaction to judicial interpretations that had expanded its scope. The amendment substituted the term "records" for "files" and prescribed that the withholding of such records be based upon one or more of six specified types of harm. Thus under the amended exemption 7, no longer is an entire file exempt from disclosure but only

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(7) as amended by Pub. L. No. 93-502 (Nov. 21, 1974).

(2) 5 U.S.C. 552(b)(7).

such records in the file whose secrecy is justified by the specifically enumerated criteria.

The first important question which arises under the exemption is whether the requested material is "investigatory" and whether it was "compiled for law enforcement purposes." These terms are not defined in the Act.

The Attorney General's Memorandum on the 1974 amendments to the FOI Act states that "investigatory records" are those which reflect or result from investigative efforts.(1)

"Law enforcement," according to the Attorney General's Memorandum, is to be construed as applying to the enforcement of law not only through criminal prosecutions, but also through civil and regulatory proceedings. Thus, investigations by Federal Government Agencies or Departments with no criminal law enforcement responsibilities are included.(2)

The term covers not only the detection and punishment of law violation, but also its prevention. Thus, lawful national security intelligence investigations are included within the scope of the exemption, as are background security investigations and personnel investigations of applicants for Government jobs.(3)

Once it has been decided that a request pertains to "investigatory records compiled for law enforcement purposes," the next question to be determined is whether release of the material involves

---

(1) Attorney General's Memorandum on the 1974 Amendments to the Freedom of Information Act, U.S. Department of Justice, February 1975, p.6.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

one of the six types of harm specified in clauses (A) through (F) of the exemption. If not, the material must be released even though it is an "investigatory record compiled for law enforcement purposes."

The six bases for non-disclosure may be briefly explained as follows:

A) Interference with enforcement proceedings

The Attorney General's Memorandum says that although the term "enforcement proceedings" is not defined, it seems clear that its scope corresponds generally to that of "law enforcement purposes", covering criminal, civil and administrative proceedings.(1)

B) Deprivation of a right to fair trial or impartial adjudication

A major difference between clauses (A) and (B) is that while the former is intended primarily to protect governmental functions, clause (B) protects the rights of private persons. The Administrative Procedures Act (APA), of which the FOI Act is a part, defines "person" to include corporations and other organizations as well as individuals.(2)

Clause (B) would be applicable, for instance, when requested material would cause prejudicial publicity in advance of a criminal trial, or a civil trial tried by a Jury.

C) An unwarranted invasion of personal privacy

The phrase "personal privacy" relates to the privacy interests of individuals. As to what constitutes "an unwarranted invasion of personal privacy", this was discussed under exemption 6.

---

(1) Ibid., p. 7.

(2) 5 U.S.C. 551(2).

D) Disclosure of confidential sources or information provided by such sources

The first part of this provision, concerning the identity of confidential sources, applies to any type of law enforcement investigatory record, civil or criminal.

The second part of the clause deals with information provided by a confidential source.

E) Disclosure of investigative techniques or procedures

The Attorney General's Memorandum on the 1974 amendments to the FOI Act points out that this exemption does not apply to routine techniques or procedures which are generally known outside the Government.(1)

F) Endangering the life or physical safety of law enforcement personnel

Little discussion of this provision is contained in the legislative history. The clause might, for instance, apply to information which would disclose the identity of undercover agents working on such matters as narcotics or organized crime.

---

(1) Ibid., p. 12.

EXEMPTION 8

Matters that are contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions.(1)

This exemption is rather narrowly drawn and has generated little litigation.

The meaning and purpose of the exemption are obvious. The Senate Report on the FOI Bill states that the exemption is directed specifically to insuring the security of financial institutions.(2) Similarly the House Report specifies that the exemption "is designed to insure the security and integrity of financial institutions, for the sensitive details collected by Government Agencies which regulate these institutions could, if indiscriminately disclosed, cause great harm."(3)

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(8).

(2) Senate Report No. 813, 89th Congress, 1st Sess. (1965).

(3) House of Representatives Report No. 1497, 89th Congress, 2nd Sess. (1966).

EXEMPTION 9

Matters that are geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells.(1)

The Senate Report makes no comments on this exemption. The House Report explains that "witnesses contended that disclosure of the seismic reports and other exploratory findings of oil companies would give speculators an unfair advantage over the companies which spent millions of dollars in exploration."(2)

This exemption, like the eighth exemption, is very narrowly drawn and has resulted in little litigation.

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(9).

(2) House of Representatives Report No. 1497, 89th Congress, 2nd Sess. (1966).

APPENDICE «RSI-11»

Observations sur le Livre vert concernant la législation sur l'accès aux documents du gouvernement et recommandations en vue d'un projet de loi type sur la liberté d'information au Canada

Mémoire de
l'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
au Comité permanent mixte des
règlements et autres textes réglementaires

Rédigé par le Comité extraordinaire
de la liberté d'information
de l'Association du Barreau canadien

Ottawa
le 4 avril 1978

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

I LA NECESSITE D'UNE LEGISLATION SUR LA LIBERTE D'INFORMATION

1. Obstacles à l'accès
2. Une liberté fondamentale
3. Ligne de conduite dans les procédures judiciaires
4. Information sur les biens de consommation
5. Droits et libertés des particuliers
6. Lois et politiques administratives secrètes
7. Bon fonctionnement du gouvernement

II POURQUOI PAS LA LIBERTE D'INFORMATION?

1. Raisons contre la divulgation
2. Responsabilité ministérielle et examen judiciaire
3. Frais d'administration de la liberté d'information

III PRINCIPES D'UN PROJET DE LOI TYPE SUR LA LIBERTE D'INFORMATION

Partie I Introduction
Partie II Méthode de traitement des demandes de production de documents
Partie III Examen des décisions
Partie IV Exemptions

1. Documents du Cabinet
2. Avis en matière de politique
3. Défense nationale et relations internationales
4. Exécution de la loi
5. Vie privée
6. Renseignements d'ordre financier ou commercial
7. Exemptions statutaires

Partie V Diffusion de l'information
Partie VI Délits

INTRODUCTION

L'Association du Barreau canadien est heureuse d'avoir l'occasion d'exprimer au Comité permanent mixte son point de vue sur la question de la liberté d'information. Comme les membres du Comité le savent, l'Association s'intéresse au premier chef à cette question depuis quelque temps; elle préconise depuis longtemps l'adoption d'une mesure législative dans ce domaine. Nous tenons, en particulier, à féliciter votre Comité d'avoir su, par son travail exceptionnel, éclairer le grand public sur la question et servir de tribune où il est possible d'étudier les travaux pertinents de recherche et où les particuliers et les associations concernés peuvent exposer leurs points de vues.

La liberté d'information est une question fondamentale -- elle est importante non seulement pour notre Association, mais aussi pour tous les Canadiens, car le voile du secret qui enveloppe les gouvernements dans ce pays porte atteinte aux droits inhérents de la personne dans une société démocratique. Inspirée en partie par les audiences de 1975-1976 du Comité permanent mixte, l'Association du Barreau canadien a décidé de faire de la liberté d'information le thème de son congrès de 1976, à Winnipeg. Plus d'un millier d'avocats, venant de partout au Canada, ont prêté l'oreille aux débats approfondis auxquels ont participé M. le juge Thomas Berger, l'honorable Mitchell Sharp, MM. Ralph Nader et John Turner et M. Gerald Baldwin, du Comité permanent mixte. Lors de la séance plénière qui a suivi, le 2 septembre 1976, le Barreau canadien a adopté, à la grande majorité, la résolution ci-après:

> "Que le Parlement du Canada et toutes les Législatures provinciales du Canada adoptent une mesure législative concernant l'accès à l'information, en vertu de laquelle

> les particuliers auraient le droit légal d'obtenir accès à l'information que détiennent tous les gouvernements ou leurs organismes, sous réserve de quelques rares exceptions clairement définies, et tout refus de fournir telle information et tout retard ou frais déraisonnables seraient passibles de renvoi devant les tribunaux qui trancheraient la question, le fardeau de la preuve incombant au gouvernement."

Depuis cette date, l'Association a continué à se prononcer sur la question de la liberté d'information. Le 9 février 1977, le président de l'A.B.C., M. Ferris, a donné une importante conférence de presse au cours de laquelle il a réitéré que, de l'avis du Barreau, il fallait sans plus tarder trancher la question une fois pour toutes. Le gouvernement a éventuellement déposé un livre vert sur la question, le 29 juin 1977, dont le Comité permanent mixte est actuellement saisi. Le 4 août 1977, l'Association du Barreau canadien a publié une importante critique du Livre vert, intitulée "Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?" L'étude, que le professeur Rankin de Victoria avait rédigée pour le compte de l'Association, a depuis connu trois réimpressions afin qu'il soit possible de satisfaire à la demande d'exemplaires. Nous avons remis aujourd'hui des exemplaires supplémentaires de l'étude Rankin à chacun des membres du Comité permanent mixte.

A l'époque de la publication du rapport, l'Association a aussi institué un comité extraordinaire de la liberté d'information, qu'elle a chargé de poursuivre d'autres travaux de recherche, de rédiger et de présenter le point de vue de l'Association sur la liberté d'information et, éventuellement, de rédiger un projet de loi type. Le Comité, sous la présidence de M^{e} Peter S. Grant, de Toronto, se compose de MM. Joseph Beaubien, de Montréal, Roderick M. MacKenzie, de Vancouver, et Peter Rock d'Ottawa, ainsi que du professeur Murray Rankin, de Victoria.

Le présent mémoire a été rédigé par le Comité extraordinaire de la liberté d'information de l'Association du Barreau canadien, pour fins de présentation au Comité permanent mixte. Nous avons pris note du fait que le Comité permanent mixte n'a pas pour mandat de rédiger un projet de loi, mais plutôt de formuler des observations sur le Livre vert. Notre mémoire ne renferme pas la teneur précise d'un projet de loi type, mais il traite en détail des principes dont devrait s'inspirer un projet de loi type; nous espérons que le Comité permanent mixte recommandera, dans son rapport définitif, l'adoption de ces principes en partie ou en totalité.

I LA NECESSITE D'UNE LEGISLATION SUR LA LIBERTE D'INFORMATION

1. Obstacles à l'accès

Les Canadiens n'ont actuellement pas le droit légal d'accès à l'information que détient le gouvernement. Ce dernier diffuse l'information s'il juge à propos de le faire et quand il le veut bien. Le chapitre 1 (pp. 7-43) du rapport Rankin renferme un examen exhaustif des obstacles qui existent actuellement à l'accès des citoyens aux documents du gouvernement du Canada. Le professeur Rankin y traite en particulier de l'inexistence d'un droit statutaire exprès d'accès, des obstacles à l'accès que dresse la procédure, y compris la condition de "rang", le privilège de la Couronne établi à l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale, l'effet du serment de secret que prêtent les fonctionnaires, la portée de la Loi sur les secrets officiels, le système de cotes sécuritaires et ses effets, les lignes directrices de 1963 sur la production de documents et les règles concernant le transfert des documents aux archives publiques.

Bref, le professeur Rankin conclut que l'effet conjugué de ces obstacles est de jeter "un voile du secret très généralisé" sur le gouvernement fédéral. La nature du serment de secret et les ambiguïtés que renferme la Loi sur les secrets officiels ont contribué à cette éthique du secret. Toutefois, indépendamment de ce qui précède, un citoyen qui demande un document quelconque à un ministère peut voir rejeter sa demande par tout fonctionnaire de ce ministère, sans même que ce dernier soit tenu de lui fournir par écrit les motifs du rejet. Aucune mesure législative ne prévoit d'appel de cette décision devant un arbitre indépendant, sans compter que les empêchements à un examen judiciaire d'un rejet sont presque insurmontables. Un tribunal jugerait probablement que le requérant n'occupe pas le "rang" voulu pour comparaître devant le tribunal et réclamer que le document en question lui soit communiqué. Il serait fort improbable qu'un bref de mandamus

soit rendu contre un fonctionnaire dans ce contexte, pour le contraindre à respecter toute "obligation" de produire l'information, étant donné qu'il n'existe pas de telle obligation. De même, les dispositions de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale n'ont que renforcé le privilège de la Couronne de refuser de communiquer de l'information dans l'"intérêt public". Bref, par conséquent, les obstacles d'ordre juridique à la divulgation de l'information, que vient renforcer la tradition du secret des fonctionnaires, ont jeté le voile du secret sur toute la bureaucratie, même sur ses échelons inférieurs.

2. Une liberté fondamentale

Pourquoi la liberté d'information est-elle une question si cruciale? Dans les autres sections de la présente partie du mémoire, nous avons exposé ce que nous jugeons comme étant les motifs les plus écrasants de l'adoption d'une mesure législativ valable sur la liberté d'information. Toutefois, il importe, dès le départ, de signaler que, de l'avis de l'Association du Barreau canadien, le droit d'accès à l'information doit être considéré comme étant une question fondamentale plutôt que comme une question de procédure. L'accès à l'information est une condition préalable à l'exercice de toute autre liberté et de tout autre droit fondamentaux; sans cet accès, nos autres droits perdent une grande partie de leur signification.

L'information, c'est le pouvoir. La dissimulation de l'information peut aboutir à l'abus de pouvoir. De même, l'information est essentielle à la viabilité d'une démocratie collégiale. La capacité de participer du citoyen dépend directement de la quantité d'information dont il dispose. L'électorat ne saurait juger convenablement son gouvernement sans être informé de ce que le gouvernement fait et sans savoir pourquoi le gouvernement le fait.

De même, une mesure législative concernant la liberté d'information est essentielle à la protection des libertés civiles et des droits privés

du particulier. Toute personne doit avoir accès à l'information dont le gouvernement dispose sur elle et doit être protégée contre la diffusion de l'information confidentielle à son sujet.

3. Ligne de conduite dans les procédures judiciaires

L'aboutissement d'une poursuite en justice peut reposer sur la communication ou la non-communication de l'information pertinente au tribunal. En sa qualité de fournisseur et de consommateur de biens et services, le gouvernement influe chaque jour sur les droits légaux; pourtant, dans des poursuites en justice, il peut éviter d'être pris en faute en se prévalant du privilège de la Couronne. Pendant un grand nombre d'années, la cause de Duncan c. Cammell Laird & Co., (1942) A.C. 624, a été reconnue comme posant le principe selon lequel, si le ministre compétent de la Couronne certifiait par affidavit que la divulgation du document demandé irait à l'encontre de l'intérêt public, le tribunal se rangerait, sans poser de question, à la décision du ministre et n'autoriserait pas la production du document. Au Canada, les tribunaux s'en sont tenus à cette jurisprudence, à quelques exceptions près, et dans un grand nombre de situations fort différentes de celle de la Seconde Guerre mondiale, contexte dans lequel s'était déroulée cette cause. Cependant, les tribunaux du R.-U. ont progressivement atténué l'intransigeance de cette jurisprudence au cours des dernières années et, dans la cause Conway c. Rimmer, (1968) A.C. 910, la Chambre des Lords a jugé qu'elle avait le pouvoir de passer outre à l'affidavit ministériel dans lequel le ministère en cause invoquait le caractère confidentiel de l'information, ainsi que de peser les "intérêts publics" en jeu.

L'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale, adopté en 1970, n'avait supposément pour objet que de codifier cette approche plus libérale en common law. Le paragraphe (1) de cet article stipule que le tribunal

peut, de fait, "passer outre" à l'affidavit ministériel dans certains cas et juger par lui-même si, oui ou non, le document demandé aux fins du litige est privilégié à juste titre ou s'il y a lieu d'en ordonner la divulgation malgré la déclaration du ministre dans le sens contraire.

Le paragraphe (2), toutefois, stipule ce qui suit:

> Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.

C'est donc dire que, dans le cadre élastique (1) des relations internationales, (2) de la défense nationale, (3) de la sécurité nationale, (4) des relations fédérales-provinciales, ou (5) de la divulgation présumée d'un secret du Conseil privé, l'affidavit ministériel est sans appel. Le tribunal n'a même pas le loisir d'examiner le document pour établir si, oui ou non, le Ministre a péché par excès de prudence. Le secret reste inviolable.

Dans le Livre vert, on soutient qu'"il semblerait approprié" de conserver l'exemption générale du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale et que, "de plus, il serait peut-être approprié d'étendre à certaines autres exemptions la protection assurée grâce à l'affidavit ministériel". Comme il est souligné aux pp. 139-140 du rapport Rankin, "chercher à perpétuer les lacunes de la Loi sur la Cour fédérale à cet égard anéantirait sans aucun doute toute chance de législation réaliste au Canada . . . proposer qu'une nouvelle législation consacre l'impasse juridique du privilège de la Couronne tourne, de fait, en dérision tout désir sérieux de rendre le gouvernement plus ouvert".

4. Information sur les biens de consommation

Un fait que l'on oublie parfois dans les discussions sur une mesure législative concernant la liberté d'information, c'est qu'une grande partie de l'information que le gouvernement refuse actuellement de divulguer n'a rien à voir avec la "sécurité nationale" ou "la protection de l'intérêt public". Par exemple, il y a l'information sur les biens de consommation. Le gouvernement dispose de toute une gamme d'études et de rapports dont un grand nombre n'ont pas encore été rendus publics.

En outre, le gouvernement n'invoque pas toujours la "sécurité nationale" ou l'"intérêt public" pour ne pas diffuser toute l'information. Les divers ministères s'appuient plutôt sur toute une gamme de raisons pour garder le secret. Ces raisons n'ont pas de cadre fixe, et c'est ainsi qu'un document jugé secret par un ministère pourrait facilement être rendu public par un autre. De plus, une grande partie de l'information reste secrète sans aucune justification.

Pour citer quelques exemples, il y a l'étude sur le lait fouetté (milk shake) au Yukon, les rapports sur l'inspection de la viande d'Agriculture Canada, les listes de produits qualifiés du gouvernement fédéral et les études du logement de la SCHL, que le Comité permanent mixte a tous examinés en profondeur. Par ailleurs, les avantages de l'accès à l'information se dégagent de l'étude que la Société Radio-Canada a menée sur les maisons de santé et sur laquelle le Comité permanent mixte s'est également penché.

5. Droits et libertés des particuliers

L'un des rôles les plus importants d'une mesure législative sur la liberté d'information sera de protéger les droits et libertés des particuliers. Le Comité permanent mixte a examiné un certain nombre de problèmes particuliers à cet égard, y compris le cas d'un réfractaire

des Etats-Unis à qui on a refusé la citoyenneté, celui d'une propriétaire à qui on a refusé des dédommagements après une descente de police, celui d'un employé du ministère des Transports qui a perdu son emploi à cause d'un rapport médical secret, celui d'un prisonnier à qui on a refusé un transfert pour des raisons restées secrètes et celui de résidents qui ont perdu la jouissance de leur foyer à Fruitvale (C.-B.), mais à qui on a refusé de fournir des renseignements sur une clause de pollution dans un contrat du gouvernement.

6. Lois et politiques administratives secrètes

Les manuels administratifs, les bulletins et directives internes et les notes de service administratives constituent un important prolongement du droit législatif au Canada. La phraséologie du droit législatif est souvent très générale et son exécution dépend souvent du respect des exigences et procédures précises du ministère chargé de son application. Les requérants qui sont au courant de ces exigences et procédures se trouvent ainsi dans une position sensiblement plus favorable que les requérants qui ne le sont pas. Les problèmes de lois secrètes qui découlent de ces directives internes peuvent se révéler particulièrement graves pour les membres les plus économiquement faibles de la société.

A notre avis, il est impératif qu'il existe une mesure législative obligeant le gouvernement à publier les interprétations ministérielles des lois appliquées par les ministères, les règles de politique que les organismes appliquent dans l'administration de régimes pouvant toucher le public, les manuels et guides administratifs dont s'inspirent les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles et statutaires, ainsi que les raisons invoquées par tout fonctionnaire qui se prévaut d'un pouvoir discrétionnaire, dans les cas où ces raisons constitueraient probablement un précédent relativement à d'autres cas analogues.

7. Bon fonctionnement du gouvernement

Une dernière raison déterminante de l'adoption d'une mesure législative sur la liberté d'information, c'est tout simplement l'effet qu'elle aura sur le bon fonctionnement du gouvernement. L'Association du Barreau canadien est d'avis que l'ouverture d'esprit du gouvernement est essentielle à la démocratie collégiale. Mais, en outre, l'ouverture d'esprit du gouvernement favorise son bon fonctionnement.

Pensez à toute la gamme de questions sur lesquelles les gouvernements rassemblent de l'information qu'ils ne sont pas tenus de divulguer. Il y a, entre autres choses, les rapports d'équipes spéciales et d'organismes consultatifs de l'extérieur, les données réelles et statistiques à partir desquelles les politiques s'ébauchent, les études de faisabilité, les analyses de rentabilité, les vérifications, les marchés de l'Etat et les dispositions de location, les lois et les politiques internes que les ministères et organismes appliquent dans l'octroi des prestations, des subventions, des droits et des privilèges à la collectivité, les rapports d'inspection rédigés par les organismes chargés d'appliquer les lois relatives à l'environnement, à l'industrie, à l'agriculture et à la santé, les prévisions économiques, les rapports de tests de consommation et les déclarations concernant les répercussions sur l'environnement.

Toutes ces études ont trait directement à la nature de notre société et à la nature et aux répercussions de la politique gouvernementale. Elles ont été menées avec l'argent des contribuables et elles servent de guide indispensable à la manière dont cet argent est dépensé et à la raison d'être de la politique publique. Dans cette optique, il importe de se rendre compte que les premiers bénéficiaires d'une telle mesure législative ne seront pas nécessairement les parlementaires, les journalistes ou même les avocats, car tous ont des échéanciers chargés qui, dans bien des cas, les empêcheraient d'examiner en profondeur les volumineux documents produits par le gouvernement. Nous croyons que les principaux utilisateurs

d'une telle mesure législative seront les groupes d'intérêt qui ont le temps voulu pour se livrer à des études approfondies de la politique publique, fondées sur l'accès opportun à de l'information exacte. Dans l'ensemble, ces groupes viendraient de toutes les couches de la société canadienne -- de l'Inuit Tapirisat au Conference Board of Canada, de l'Association canadienne des libertés civiles à l'Institut C. D. Howe, de la Canadian Federation of Independent Business à l'Association des consommateurs du Canada. Le travail de ces groupes sera par la suite mis à la disposition des parlementaires et des journalistes et pourra se révéler d'un apport inestimable à la qualité de la politique publique.

Un dernier motif de l'adoption d'une mesure législative sur l'accès à l'information est plus fondamentale. Nous sommes d'avis qu'une telle mesure législative est essentielle à la confiance qui devrait exister entre l'électorat et son gouvernement. L'ancien président de l'Association du Barreau canadien l'a exprimé dans les termes suivants:

> "Nous croyons que la confiance est de moins en moins grande entre la population du Canada et le gouvernement. Cela a, par ricochet, entraîné une situation que l'on pourrait qualifier de crise de confiance. L'attitude d'un grand nombre de bureaucrates à l'égard de cette question pourrait fort bien se résumer par "ce que la population ne sait pas ne peut nuire au ministre". Il s'agit là d'une attitude qui nuit à la démocratie collégiale."

Nous croyons que le Canada a besoin d'une mesure législative constructive et valable qui conférera aux citoyens le droit d'accès à ce genre d'information -- information interne que les gouvernements obtiennent grâce à des deniers publics. Il ne faut pas rater cette occasion d'adopter une mesure législative créatrice.

II POURQUOI PAS LA LIBERTE D'INFORMATION?

1. Raisons contre la divulgation

Les arguments qui précèdent en faveur de la divulgation de l'information du gouvernement ont généralement reçu l'appui d'un grand nombre de particuliers et d'association qui ont comparu devant le Comité permanent mixte; ce sont des raisons écrasantes en faveur de l'adoption d'une mesure législative utile concernant la liberté d'information. Toutefois, il est essentiel, dans la rédaction d'une telle mesure législative, de tenir compte de toute préoccupation valable que le Livre vert a soulevée.

A cet égard, le Livre vert a soulevé trois questions particulières sur lesquelles nous voulons nous pencher. La première a trait au spectre que la divulgation de documents nuirait au fonctionnement du gouvernement et, plus particulièrement, serait préjudiciable à "l'intégrité et la sincérité des opinions exprimées dans le contexte du processus décisionnel". La deuxième, c'est l'affirmation selon laquelle tout examen indépendant du pouvoir discrétionnaire d'un ministre de publier un document irait à l'encontre du principe fondamental de la responsabilité ministérielle. En troisième lieu vient la déclaration voulant que les frais administratifs d'un mécanisme de divulgation soient extrêmement élevés.

Pour ce qui est de la première préoccupation, nous sommes d'avis que c'est là une question qui peut se régler convenablement par l'énoncé des exemptions à la divulgation. Quant à la révélation des opinions exprimées dans le contexte du processus décisionnel, le Livre vert a recours à l'étrange mais troublante métaphore des équipes de football pour décrire la lutte parlementaire entre le Gouvernement et l'Opposition. Ainsi, on y affirme que les "équipes de football . . . en caucus, préparent

leur plan d'action; en le révélant d'avance au public, ils risquent d'annuler leurs chances de le mettre à exécution." On retrouve, dans l'étude Rankin, l'observation ci-après:

> "Pourtant, aucun partisan responsable d'une mesure législative sur la liberté d'information, ni aucune loi pertinente adoptée aux Etats-Unis ou ailleurs, ne soutient que les délibérations en matière de politique, les documents confidentiels du Conseil privé ou les opinions de conseillers supérieurs auprès du Conseil privé soient susceptibles d'être rendus publics. La liberté d'information vise l'accès aux mémoires de fait, aux rapports, aux documents de travail et autres documents analogues du gouvernement. L'accent que le Livre vert place partout sur les délibérations en matière de politique lui permet de faire habilement dévier la conversation de manière à éviter les questions réelles."

De toute évidence, l'énoncé des exemptions sera difficile et portera à controverse. A cet égard, la troisième partie du présent mémoire formule un certain nombre d'observations sur les principes particuliers dont on devrait s'inspirer pour ébaucher les exemptions. A notre avis, et en supposant que l'on tienne compte de ces principes, une mesure législative valable concernant la liberté d'information, loin de constituer un empêchement au bon fonctionnement du gouvernement, devrait servir à rendre le gouvernement vraiment accessible, comptable, responsable et sensible.

2. Responsabilité ministérielle et examen judiciaire

Il va de soi qu'une fois adoptée une mesure législative concernant la liberté d'information, il faut que quelqu'un tranche à huis clos la question de savoir si un document tombe ou non dans la catégorie des exceptions et si, par conséquent, il doit ou non être divulgué. C'est au Ministre ou à son fonctionnaire que la responsabilité incomberait en première instance. Mais, qui confirmerait ou infirmerait sa décision? Le Livre vert propose cinq options: (1) le recours par le Parlement aux mécanismes qui existent actuellement; (2) la nomination d'un vérificateur

de l'information qui serait investi du pouvoir d'examiner les documents et chargé de déposer un rapport annuel; (3) la nomination d'un commissaire à l'information qui aurait le droit d'examiner les documents et de publier des rapports consultatifs; (4) la nomination d'un commissaire à l'information qui serait investi du pouvoir d'ordonner la publication des documents; et (5) la création d'un organisme autonome d'examen judiciaire qui serait investi du pouvoir d'ordonner la publication des documents. Toutefois, ces deux dernières options (qui, à notre avis, sont les seules options valables) essuient, dans le Livre vert, la critique voulant qu'elles aillent "à l'encontre du principe fondamental de la responsabilité ministérielle".

Cette conclusion du Livre vert fait l'objet d'un examen approfondi aux chapitres 4 et 5 (pp. 108-155) du rapport Rankin. Le professeur Rankin s'appuie sur ses travaux de recherche pour conclure qu'il n'existe aucun empêchement constitutionnel, juridique ou pratique à l'adjudication judiciaire des questions de liberté d'information et que le fait d'invoquer la responsabilité ministérielle, c'est s'appuyer sur un principe dépassé qui s'écroule à l'examen de la jurisprudence constitutionnelle anglaise et canadienne. Nous souscrivons sans réserve à cette conclusion.

Dans son étude, le professeur Rankin condamne aussi, comme étant un "mythe commode", l'allégation du Livre vert selon laquelle il est impossible de bien informer un juge de tous les facteurs qui peuvent avoir mené à une décision de ne pas produire un document. Cette affirmation doit reposer sur une de deux hypothèses, de conclure le professeur Rankin: "ou bien la preuve ou les arguments qu'un ministre peut avancer à l'appui de la non-divulgation sont si ténus ou éphémères qu'il ne puisse jamais espérer convaincre une personne impartiale de leur mérite, ou bien, dans le cas contraire, un juge n'a pas l'intelligence ou la capacité voulue pour comprendre la preuve ou les arguments et bien les peser. Le fait qu'un gouvernement d'aujourd'hui invoque sérieusement l'un ou l'autre argument témoigne éloquemment de sa détermination d'éviter toute mesure législative valable dans ce domaine."

L'étude conclut, en s'appuyant sur l'expérience anglaise et américaine, que le fait de remettre la décision définitive de la divulgation de documents au pouvoir discrétionnaire sans appel d'un ministre, "qui est loin de constituer une partie désintéressée", ferait un simulacre de tout mécanisme d'accès à l'information du gouvernement.

A cet égard, l'Association du Barreau canadien fait sienne, sans réserve, la déclaration que le ministre titulaire de la Justice a faite, il y a moins de trois semaines, à la Chambre des communes, à savoir:

> "Chaque citoyen est assujetti à la loi. Un des piliers de notre système de gouvernement, qui remonte à trois siècles, est que ni le roi ni toute autre personne, fut-il membre de la Chambre, membre du gouvernement, membre de la presse, ou quelqu'un titulaire d'un titre ou d'un poste, n'est au-dessus de la loi. La loi devrait s'appliquer également à tous. Quiconque l'enfreint doit en subir les conséquences."

Les Législatures adoptent les lois, les ministres l'appliquent et les tribunaux les interprètent avec impartialité et statuent sur les infractions. Ainsi, une fois que le Parlement s'est prévalu de son pouvoir de légiférer, le gouvernement doit se conformer à la législation. Il est, par conséquent, évident qu'une institution quelconque, autre que le gouvernement, doit être chargée de rendre une décision définitive sur la question de savoir si le gouvernement interprète correctement les obligations prévues par la législation.

Il va sans dire que le Livre vert soulève la question de savoir s'il faut confier l'examen autonome aux tribunaux ou à un "commissaire à l'information" ou à un tribunal spécialisé. A cet égard, l'Association du Barreau canadien appuie sans équivoque le recours aux tribunaux en

dernier ressort. L'objet d'une mesure législative concernant la liberté d'information n'est rien de moins que de créer un nouveau droit pour les citoyens -- le droit à l'accès aux documents du gouvernement. Dans notre système de gouvernement, c'est aux tribunaux qu'il devrait appartenir, en dernière instance, de se prononcer sur l'exercice des droits constitutionnels ou civils.

Indépendamment de la question constitutionnelle, toutefois, l'étude Rankin relève aussi un certain nombre de raisons pratiques en faveur de l'examen judiciaire. L'étude souligne:

> "L'argument peut-être le plus décisif à l'appui de l'examen judiciaire des décisions relatives à une mesure législative sur la liberté d'information, c'est le fait qu'il n'existe aucune autre institution sociale à laquelle le Conseil pourrait, d'une façon concevable, confier des documents de nature délicate pour fins de l'étude approfondie qui est nécessaire. La Magistrature jouit du caractère légitime voulu pour infirmer, le cas échéant, les décisions du Conseil en matière de sécurité nationale. Les tribunaux offrent des sauvegardes administratives et des règles rigoureuses concernant la preuve. Il est possible de recourir à la procédure à huis clos, et la jurisprudence veut que les juges puissent nommer des experts chargés de les aider dans le cas de décisions complexes. Ainsi, les décisions qui pourraient être qualifiées d'arbitraires si elles étaient rendues par un tribunal administratif seraient moins vulnérables si elles étaient prises par la Magistrature."

A notre avis, les arguments qui précèdent constituent des motifs écrasants d'exiger un examen judiciaire autonome. De plus, la Magistrature, qui est appelée chaque jour à se prononcer sur la question de la production de documents, se trouve dans une position unique pour s'acquitter de cette tâche. Sous réserve des dispositions statutaires qui prévoient des procédures sommaires peu coûteuses, nous sommes d'avis que toute mesure législative concernant la liberté d'information commande l'existence d'un examen judiciaire.

3. Frais d'administration de la liberté d'information

La troisième grande préoccupation qui se dégage du Livre vert est la question des frais. Des estimations des frais généraux, des frais de premier établissement et des frais d'examen judiciaire, fondées sur l'expérience américaine, sont exposées aux pages 19 et 26 du Livre vert. En particulier, on y signale que "des entretiens avec des organismes américains ont révélé qu'environ un million de demandes (d'information) sont faites chaque année . . ." D'après le coût moyen minimal par demande, soit $150, et en ramenant le chiffre à 10% de manière à tenir compte de la population du Canada, le Livre vert prévoit 100,000 demandes par année, au coût total de $15 millions, à l'exclusion des frais d'examen judiciaire. (Le Livre réduit ensuite ces prévisions de 30%, de manière à tenir compte d'autres différences entre le Canada et les Etats-Unis.)

Nos recherches, y compris une étude de la documentation et de récentes entrevues avec les responsables de la Library of Congress des E.-U., révèlent que ces prévisions sont beaucoup trop élevées. Les responsables estiment que le nombre total de demandes aux Etats-Unis dans le cadre de la liberté d'information, pour l'année 1976, dernière année pour laquelle les rapports sont complets, s'élève de fait à 150,000 plutôt qu'à un million. Compte tenu de ce chiffre, il semble raisonnable de prévoir 15,000 demandes par année pour le Canada, ou 10,500 si l'on y applique la réduction de 30% dont fait état le Livre vert. A raison de $150 par demande, il s'ensuivrait pour le Canada un coût annuel total d'environ $1.6 million. Même si le coût moyen minimal par demande était sensiblement accru, par conséquent, il semblerait que les frais généraux inhérents à la liberté d'information au Canada ne dépasseraient pas $2 ou $3 millions par année.

Pour ce qui est des droits, nous jugeons que la pratique établie aux Etats-Unis d'exiger des droits des requérants seulement pour la recherche et la reproduction des documents demandés, sous réserve que les fonctionnaires puissent décider de ne pas imposer de droits si c'est dans l'"intérêt public" et que l'on ne réclame pas les droits inférieurs à un certain montant, $25 par exemple, est raisonnable dans les circonstances. Par conséquent, on n'exigerait pas de droit d'examen de documents en vue d'une exemption. Le Livre vert propose également que les frais de recherche ne soient imputés aux requérants que s'ils sont exceptionnellement élevés, et nous sommes d'accord avec cette proposition. Comme le Livre vert le signale, le recouvrement de tous les frais est irréaliste et exclurait "du programme d'accès aux documents la grande majorité des Canadiens, pour des raisons financières". L'Association du Barreau canadien est aussi d'avis que la question du caractère raisonnable des droits devrait elle-même être assujettie à l'examen des tribunaux.

Il reste enfin la question des frais d'examen judiciaire. Le Livre vert considère cette question comme posant un grave inconvénient et signale qu'aux Etats-Unis il pourrait en coûter jusqu'à $10,000 à un requérant devant les tribunaux. Que ce chiffre estimatif soit exact ou non (et nous ne doutons pas que certaines causes importantes aient pu entraîner des frais juridiques de cette ampleur), il n'en reste pas moins qu'il ne reflète pas le coût moyen imputable aux groupes d'intérêt public qui logent un appel en vertu de la Freedom of Information Act des Etats-Unis. Le fait de s'être occupé d'un certain nombre de causes, d'avoir élaboré des formules normalisées et d'avoir créé des précédents a déjà fait sensiblement diminuer le coût par cause et cette tendance devrait se poursuivre.

Dans le contexte canadien, nous croyons qu'il existe un certain nombre de facteurs qui, dans l'ensemble, devraient maintenir les frais d'examen judiciaire à un niveau raisonnable. Le premier, c'est que la loi même pourrait prévoir une procédure sommaire peu coûteuse devant un simple juge ou un groupe de juges de la Cour fédérale. Le dossier dans de telles causes serait nécessairement peu volumineux et se composerait dans la plupart des cas du document en question et d'un affidavit d'accompagnement du ministère. Un deuxième facteur, c'est qu'une fois que des procédures et des formules auront été établies pour de tels appels et que des groupes d'intérêt public se seront occupés d'un certain nombre de causes, on peut s'attendre à ce que des guides ou manuels voient le jour et permettent ainsi de traiter des cas de routine sans qu'il en coûte cher. Un troisième facteur, c'est qu'une fois qu'un certain nombre d'exemptions portant à controverse auront fait l'objet d'une interprétation judiciaire, les requérants et les fonctionnaires ministériels se guideront sur cette jurisprudence et le nombre d'appels portant sur de telles questions devrait sensiblement diminuer. L'expérience dans le cas de la loi américaine prouve que, de fait, la plupart des demandes dans le cadre de la liberté d'information sont agréées avant même d'atteindre le palier de l'appel et que, même lorsqu'elles sont rejetées, une partie ou la totalité de l'information demandée est éventuellement produite dans plus de la moitié des causes portées en appel.

Il importe aussi de se rendre compte que l'examen judiciaire, même s'il se limite à quelques cas, est le facteur qui fait fonctionner un mécanisme de liberté d'information, étant donné que la possibilité d'appel a un effet préventif sur les fonctionnaires ministériels de réclamer un trop grand nombre d'exemptions. Compte tenu de ces facteurs, nous ne jugeons pas que les frais d'examen judiciaire soient importants en comparaison des avantages que comportera l'existence d'un mécanisme d'appel impartial et efficace.

III PRINCIPES D'UN PROJET DE LOI TYPE SUR LA LIBERTE D'INFORMATION

Une fois établi que les Canadiens devraient avoir un droit statutaire d'accès aux documents du gouvernement, comment faudrait-il ébaucher la mesure législative? Nous avons, dans la présente partie, exposé ce que nous considérons comme étant les principes fondamentaux dont on devrait s'inspirer pour ébaucher une loi efficace sur la liberté d'information au Canada. Nous espérons un jour en arriver à énoncer un projet de loi type sur la question, mais nous jugeons qu'il est prématuré de le faire tant que les principes exposés plus loin ne seront pas généralement reconnus.

Il existe diverses méthodes d'approche à la rédaction d'une mesure législative sur la question. A un extrême se trouve la loi américaine qui est relativement brève et à laquelle viennent s'ajouter des règlements adoptés par chacun des organismes gouvernementaux. A l'autre extrême, il y a le projet de loi recommandé dans le rapport minoritaire de la Commission royale d'enquête sur l'administration du gouvernement australien, en 1976, qui est extrêmement détaillé et exhaustif. En règle générale, nous préférons la méthode d'approche détaillée à la rédaction d'une mesure législative, en particulier pour ce qui est de l'énoncé des exemptions. Quoique simple en théorie, il est extrêmement difficile, dans la pratique, de rédiger une mesure législative sur la liberté d'information, et il est essentiel que les exemptions soient strictement limitées aux documents dont la divulgation causeraient un préjudice identifiable. Par conséquent, chaque fois qu'une exemption est exprimée en termes généraux, elle doit être suivie d'un article restrictif identifiant le genre de documents qui, autrement, tombent dans la catégorie des documents pouvant être divulgués.

La mesure législative dont la description suit se compose de six parties. Sous chaque rubrique, nous avons exposé sommairement ce dont chaque article de la loi traiterait ainsi que les principes fondamentaux dont le législateur devrait s'inspirer dans l'énoncé même de la mesure législative.

Partie I Introduction

Cette partie de la mesure législative renfermerait le titre abrégé de la loi, un article donnant les définitions des termes utilisés et un article exposant le champ d'application de la loi. En résumé, la loi s'appliquerait à tout dossier ou document que détient un ministère ou un organisme du gouvernement et qui a été constitué ou reçu dans le cours d'affaires publiques. La définition d'"organisme" s'étendrait à tout organisme du gouvernement, y compris une société de la Couronne, à l'exception d'un tribunal. La restriction "dans le cours d'affaires publiques" aurait pour effet d'exempter la correspondance purement personnelle entre les membres de la Fonction publique et d'autres personnes. En règle générale, nous nous attendrions que la loi ne fonctionne qu'en perspective, c'est-à-dire, qu'elle ne s'applique qu'aux documents constitués ou reçus après l'entrée en vigueur de la loi. Dans certains cas, toutefois, comme il est signalé plus loin à la Partie V, l'obligation de publier les documents s'étendrait à des documents qui existent déjà.

Partie II Méthode de traitement des demandes de production de documents

Cette partie exposerait une procédure sommaire et peu coûteuse de présentation des demandes de production de documents. Des règlements pourraient venir s'ajouter à cette procédure, mais les éléments positifs comme les délais et les frais devraient se trouver dans la loi même. Cette partie renfermerait des articles distincts obligeant les organismes à désigner un fonctionnaire chargé de s'occuper de ces demandes, faute de quoi le premier fonctionnaire responsable serait le fonctionnaire compétent; prescrivant le format de la demande et un droit initial de constitution de dossier qui ne serait pas supérieur à $25; prescrivant le délai maximal en nombre de jours dont l'organisme disposerait pour traiter la demande; prévoyant une courte période de prolongation dans certaines circonstances précises, par exemple, lorsqu'un autre organisme

détient le document, lorsque la demande vise un grand nombre de documents ou lorsque le tribunal, sur demande, accorde une prolongation; accordant au fonctionnaire le pouvoir discrétionnaire de publier les documents, sous réserve de la direction du ministre, sauf dans le cas de documents du Conseil privé; et exigeant qu'un refus de divulgation soit motivé. Un appel en première instance serait prévu au sein de l'organisme, dans des délais stricts, et exigerait une décision du ministre ou du fonctionnaire principal de l'organisme.

Partie III Examen des décisions

Cette partie exposerait les dispositions concernant un appel, devant un juge ou un groupe de juges désigné de la Cour fédérale du Canada, contre une décision rendue en vertu de la Partie II. En règle générale, le requérant doit avoir eu recours à un examen interne au sein de l'organisme avant d'avoir le droit d'en appeler devant la Cour fédérale. Toutefois, il y aurait possibilité d'appel direct si a) l'organisme n'a pas répondu dans les délais prescrits, b) l'organisme a déclaré que le document n'existe pas ou qu'il est impossible de le trouver, ou c) l'organisme a insisté sur la conformité aux règles de procédure et le requérant soutient qu'elles sont inapplicables ou qu'il devrait en être exempté. Cette partie pourrait également prévoir un examen sommaire et expéditif par le juge désigné et investir expressément le tribunal du pouvoir d'entendre la cause, d'examiner le document à huis clos et de statuer de nouveau sur l'applicabilité de toute exemption réclamée. Un article stipulerait que le fardeau de la preuve incombe à l'organisme pour toutes les questions en litige. Le tribunal serait investi de pouvoirs supplémentaires relativement à l'exemption des délais ou des droits et à l'imputabilité des frais au requérant lorsqu'il a sensiblement prévalu. Enfin, il y aurait possibilité d'en appeler d'une décision

du juge désigné pour une question de droit ou de compétence, mais non pas d'une constatation de fait quant à la question de savoir si, oui ou non, un préjudice identifiable est susceptible de résulter de la divulgation.

Partie IV Exemptions

Cette partie de la loi exposerait les catégories de documents qui seraient exemptées de la divulgation. Comme il est signalé dans la résolution du 2 septembre 1976 de l'Association du Barreau canadien, il s'agirait de "quelques rares exceptions clairement définies". Nous avons étudié avec soin les diverses exemptions proposées dans le Livre vert et dans les lois actuelles ou proposées d'autres compétences. Compte tenu de l'objet de la mesure législative, nous avons dressé une liste d'exemptions qui, à notre avis, seraient justifiées dans le contexte canadien.

Outre la liste des exemptions, cette partie de la loi devrait renfermer deux dispositions générales. La première stipulerait que l'exemption ne s'appliquera pas aux parties non exemptes de documents partiellement exemptés, à moins que ces parties non exemptes ne puissent, de façon pratique, être séparées des parties exemptes, ou que les parties exemptes ne puissent, de façon pratique, être supprimées. La seconde disposition établirait que les noms des fonctionnaires ayant participé à la rédaction d'un document qui renferme des avis en matière de politique peuvent être supprimés à la discrétion du ministre.

1. Documents du Cabinet. Dans le Livre vert, cette exemption est énoncée de manière à viser tous les documents qui pourraient "violer le

secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada". A notre avis, cette exemption devrait strictement se limiter aux documents rédigés expressément aux fins des délibérations ou des décisions du Cabinet ou d'un comité du Cabinet, mais elle ne devrait pas s'étendre aux exposés rédigés par des fonctionnaires d'un ministère, même s'ils sont destinés à être étudiés par le Cabinet, à moins que le ministre responsable n'ait lui-même participé à cette rédaction. Les documents rédigés par de tels fonctionnaires pourraient toutefois être exemptés s'ils remplissent les conditions de l'exemption 2 ci-dessous. Le Livre vert ajoute que, "même si les recommandations et les rapports de décision étaient visés par cette exemption, par exemple, les renseignements de base et les travaux de recherche ne le seraient pas". Il faudrait que cette précision paraisse dans l'énoncé même de cette exemption. En outre, l'exemption des documents du Cabinet ne devrait pas s'appliquer aux documents mis au jour après la date d'entrée en vigueur de la loi, mais qui remontent à plus de 10 ans.

2. Avis en matière de politique. Voilà l'exemption, de même que l'exemption 3 ci-dessous, qui se révélera le plus difficile à énoncer. D'après le Livre vert, cette exemption vise "à garantir l'intégrité et la sincérité des opinions exprimées dans le contexte du processus décisionnel, particulièrement en ce qui concerne les avis donnés aux ministres, sous-chefs et hauts fonctionnaires, ou par ceux-ci, la préparation de projets de loi ou la conduite des affaires parlementaires". Le Livre vert avoue carrément que c'est "la plus contestable" des exemptions. Après avoir étudié un certain nombre d'options d'énoncés de cette exemption, nous avons conclu que la meilleure méthode d'approche à cet égard est celle que propose le rapport minoritaire de la Commission royale d'enquête sur l'administration du gouvernement australien (Canberra, 1976). En résumé, il s'agirait tout d'abord de définir l'exemption de façon relativement générale ("un document qui renferme

une opinion, un avis ou une recommandation d'un fonctionnaire et qui est présenté à un organisme pour étude dans l'exercice de toute fonction aboutissant à la prise d'une décision ou à la formulation d'une politique"). Suivrait ensuite une liste détaillée des genres de documents que l'on ne pourrait refuser de divulguer en vertu de cette exemption, "à moins qu'il n'existe, à ce moment-là, des conditions dans lesquelles la divulgation de ce document empêcherait indûment la prise d'une décision ou la mise à exécution d'une politique". La liste comprend des documents qui renferment principalement des données de fait, des relevés statistiques, des déclarations concernant les répercussions sur l'environnement, des rapports de tests de consommation, des études de faisabilité, des rapports d'organismes consultatifs de l'extérieur, des rapports d'équipes spécialisées, des mémoires au Cabinet (autres que des propositions budgétaires) rédigés au sein d'un ministère, des guides relatifs aux lois, à la politique et aux lignes directrices internes dont s'inspire le ministère dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires, ainsi que les motifs à l'appui de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Comme dans le cas des documents du Cabinet, cette exemption ne s'appliquerait pas aux documents mis au jour après la date d'entrée en vigueur de la loi, mais qui remontent à plus de 10 ans.

3. Défense nationale et relations internationales. Dans le Livre vert, cette exemption s'appliquerait aux documents dont la divulgation "pourrait causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales". Toute la preuve que nous avons étudiée révèle que cet énoncé est trop général et qu'il faudrait reformuler avec soin cette exemption. A cet égard, nous voulons apporter quatre suggestions. Tout d'abord, l'exemption devrait viser la "défense nationale" plutôt que la "sécurité nationale", car cette dernière expression est imprécise

et, dans la mesure où elle recoupe les fonctions de police nationale, devrait être convenablement visée par l'exemption 4 ci-dessous. En deuxième lieu, la question n'est pas de savoir si la divulgation du document "pourrait causer un préjudice à la défense nationale . . .", mais bien de savoir si cette divulgation "pourrait raisonnablement être susceptible de nuire à la défense nationale . . .". Troisièmement, l'article pourrait faire mention du processus de classification sécuritaire des documents de défense, pourvu que le tribunal puisse examiner le document pour savoir s'il porte effectivement la cote sécuritaire appropriée et pourvu que la loi institue un mécanisme de déclassification des documents qui remontent à plus de 10 ans. Enfin, pour ce qui est des "relations fédérales-provinciales", nous sommes d'accord avec le Comité mixte de tous les partis sur la liberté d'information qui est d'avis qu'il ne convient pas de créer une exemption distincte pour les documents qui pourraient toucher de telles questions, étant donné que d'autres exemptions devraient fournir une protection convenable et qu'une exemption formulée dans ce sens risquerait d'englober presque tout sujet gouvernemental.

4. Exécution de la loi. Cette exemption viserait les documents dont la divulgation serait raisonnablement susceptible d'influer grandement et défavorablement sur la position d'un organisme engagé dans des négociations ou des procédures judiciaires, ou sur la suppression d'activités criminelles et l'exécution de la loi. Pour ce qui est de l'énoncé de cette exemption, nous favorisons ici encore la méthode d'approche du rapport minoritaire de la Commission royale d'enquête sur l'administration du gouvernement australien, qui expose tout d'abord une liste de documents précis visés par l'exemption (par exemple, dont la divulgation serait raisonnablement susceptible de "révéler des techniques et procédures d'enquête actuellement en usage ou susceptibles de le devenir", de "révéler l'identité d'une source confidentielle d'information", de "mettre en danger la vie ou la sécurité physique d'un agent d'exécution de la loi", de "priver

une personne d'un procès juste", de "nuire à une procédure d'exécution", etc.) Suit alors une liste de documents précis que l'exemption et les exemples qui précèdent devraient, dans la mesure du possible, être interprétés comme ne comprenant pas (par exemple, "un document révélant l'utilisation de techniques ou procédures illégales d'exécution de la loi", "un rapport d'évaluation du succès d'un ou de plusieurs programmes d'exécution de la loi, y compris une analyse statistique", "un rapport dressé au cours d'inspections ou d'enquêtes de routine, en matière d'exécution de la loi, par un organisme chargé de l'exécution et de la réglementation d'une loi particulière autre que le droit criminel", etc.) Nous nous opposons en particulier à une clause du genre de celle que propose le Livre vert et qui exempterait de la divulgation les renseignements recueillis "au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement". Comme le signale le professeur Rankin, cette seule exemption pourrait être interprétée comme interdisant l'accès à presque tous les documents que possède le gouvernement.

5. Vie privée. Cette exemption s'appliquerait aux documents dont la divulgation constituerait une intrusion indue dans la vie privée ou nuirait injustement à une personne. La loi devrait préciser clairement qu'il faudra évaluer les intérêts en cause dans le cas de tels documents. Nous n'avons pas adopté de position quant à savoir si cette exemption devrait automatiquement s'appliquer aux lettres de commettants au gouvernement ou aux députés. En Suède, la correspondance d'un ministre est publique, et il pourrait être possible d'énoncer pour le Canada une exemption qui permettrait de divulguer la correspondance de ce genre lorsque l'identité du commettant est convenablement protégée, sous réserve que le document en question ne soit pas visé par l'une des autres exemptions.

6. Renseignements d'ordre financier ou commercial. Cette exemption viserait les documents dont la divulgation compromettrait la situation d'un organisme gouvernemental dans une négociation financière ou

commerciale ou la négociation d'un contrat, ou entraînerait des pertes ou des gains financiers indus pour une personne. L'énoncé de cet article devrait être tel qu'il s'applique aux secrets commerciaux et à d'autres renseignements d'ordre commercial ou financier qui exposeraient une entreprise commerciale ou financière, y compris une société de la Couronne, à un préjudice sérieux. Certaines personnes ont proposé que cette exemption s'applique aussi à tous les renseignements fournis confidentiellement au gouvernement par une personne ou une société de l'extérieur du gouvernement, sauf si cette personne ou cette société y consent. Nous considérons cette proposition comme étant trop générale et nous préférerions qu'une exemption de ce genre ne s'applique qu'aux situations où la divulgation de ce genre de renseignements ferait, à juste titre, craindre que ces renseignements ne soient plus fournis à l'organisme et qu'il y va de l'intérêt public que ces renseignements continuent à être communiqués à l'organisme. Dans l'énoncé de l'article, il faudrait également prendre soin de préciser que les données statistiques peuvent être divulguées, de même que les rapports sur des industries dans les cas où il est clair que l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé, par exemple, dans les cas de pratiques illégales, rapports sur l'environnement, etc.

7. Exemptions statutaires. Une dernière exemption s'appliquerait aux documents dont la divulgation est interdite par une loi mentionnée dans une annexe à la mesure législative. On retrouve implicitement, dans cette formulation, l'hypothèse selon laquelle toutes ces lois seront examinées avec soin et toutes les dispositions concernant le caractère confidentiel de l'information seront modifiées de manière à tenir compte des principes fondamentaux établis dans cette mesure législative. Une solution de rechange serait de stipuler que toute disposition de toute autre loi concernant le caractère confidentiel de l'information devient nulle et sans effet, sauf lorsqu'il y est clairement stipulé qu'elle s'applique nonobstant les dispositions de la mesure législative.

Partie V Diffusion de l'information

Cette partie de la loi renfermerait des dispositions exposant, pour les organismes du gouvernement, l'obligation positive de publier a) des index de documents mis au jour après la date d'entrée en vigueur de la loi, b) toutes les lois internes et politiques administratives relativement à des questions pouvant toucher le public, y compris les raisons invoquées par tout fonctionnaire qui se prévaut d'un pouvoir discrétionnaire, dans les cas où ces raisons constitueraient probablement un précédent relativement à d'autres cas analogues, et c) les rapports annuels qui renferment des données statistiques sur la mesure dans laquelle l'organisme s'est acquitté de ses obligations en vertu de la loi.

Partie VI Délits

Enfin, cette partie de la loi imposerait des sanctions pour infraction aux dispositions de la loi. A cet égard, nous proposerions un article du genre de celui qui se trouve dans le Bill C-225, projet de loi parrainé par M. Baldwin, qui a subi la première lecture le 15 octobre 1974. Aucune amende ne serait prévue, puisque le gouvernement puiserait tout simplement dans les deniers publics pour la payer.

Respectueusement soumis,

Le Comité extraordinaire de
la liberté d'information de
l'Association du Barreau canadien

APPENDICE «RSI-13»

ACCES
AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT:
ETUDE COMPARATIVE

David Johansen

Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 26 octobre 1977

PREPAREE POUR LE
COMITE MIXTE PERMANENT DES
REGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
REGLEMENTAIRES

TABLE DES MATIERES

CRITERES D'EXCEPTION*

Documents dont la transmission pourrait

a. causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales.....

b. violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada.....

c. entraîner la divulgation de renseignements recueillis par un organisme d'enquête du gouvernement sur la sécurité nationale, au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général ou au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement.....

d. entraîner la divulgation de renseignements personnels, selon la définition qu'en donne la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, menacer la sécurité de l'individu ou dévoiler la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement.....

e. entraver l'instruction d'une affaire, le fonctionnement d'une cour de justice ou d'un tribunal quasi-judiciaire, notamment un office ou une commission, ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes.....

f. entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale, ou violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif.....

g. entraîner la divulgation de renseignements d'ordre financier ou commercial qui: (1) compromettrait la situation d'une institution gouvernementale dans une négociation de contrat ou autre, ou la situation de toute autre partie à une telle négociation, ou (2) causerait un préjudice sérieux ou procurerait un avantage indu à une personne, à un groupe, à un organisme ou à une institution gouvernementale, ou (3) compromettrait la position concurrentielle d'une personne, d'un groupe, d'un organisme ou d'une institution gouvernementale.....

---

*tel que proposé dans le Livre vert du gouvernement fédéral intitulé "Législation sur l'accès aux documents du gouvernement".

h. porter préjudice aux processus internes de délibérations et de prises de décision des ministères ou d'organismes du gouvernement fédéral.....

i. être interdite par une quelconque loi fédérale.....

Les exemptions: obligatoires ou facultatives?.....

MOYENS D'ACCES A L'INFORMATION

a. Accès à l'information.....

b. Préposé à l'accès à l'information.....

c. Fardeau de la preuve.....

d. Refus.....

e. Index.....

f. Frais.....

g. Délais.....

h. Documents extractibles.....

PROCEDURE D'APPEL

Procédure d'appel.....

INFRACTIONS

a. Refus arbitraire de produire des documents.....

b. Divulgation fautive de renseignements.....

ACCES AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT: ETUDE COMPARATIVE

Le mercredi 29 juin 1977, le gouvernement fédéral déposait à la Chambre des communes un Livre vert intitulé "Législation sur l'accès aux documents du gouvernement". Reconnaissant la nécessité d'accroître l'accès du public aux documents[1] officiels, le gouvernement a choisi d'incorporer au Livre vert un certain nombre d'options législatives plutôt que de soumettre des propositions précises et catégoriques. On y trouve une analyse des répercussions qu'auraient ces options sur l'ensemble de l'appareil gouvernemental, de même qu'un certain nombre de propositions, qui ne sont présentées cependant qu'à des fins de discussion. Le gouvernement a d'ailleurs indiqué que le Livre vert n'a d'autre objet que d'alimenter la discussion en vue d'une mise en relief des questions fondamentales qui se posent.

Le présent document examine, sous diverses rubriques, les options proposées dans le Livre vert par le gouvernement canadien et les compare aux mesures législatives mises de l'avant par d'autres gouvernements.

---

(1) Dans la loi, le terme "document" pourra être défini de manière à inclure des rapports, enregistrements, relevés d'ordinateurs et autres sources de renseignements, écrits, enregistrés, emmagasinés ou reproduits.

Les thèmes abordés incluent notamment les critères d'exclusion de certains documents officiels devant demeurer à l'abri de toute divulgation, les moyens d'obtenir des renseignements ne faisant pas spécifiquement l'objet d'une exemption, la procédure d'appel et enfin les infractions. L'auteur de la présente étude a non seulement pris en considération le Livre vert, mais aussi les directives[1] du Conseil privé canadien, le bill C-225,[2] la Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) récemment adoptée par la Nouvelle-Ecosse,[3] la loi américaine sur la liberté d'accès à l'information (FOI), les dispositions pertinentes des lois suédoises sur la liberté de la presse (FOTP) et sur le secret, de même que le rapport du Comité interministériel australien concernant un projet de loi sur la liberté d'accès à l'information (novembre 1976).[4]

---

(1) Il s'agit de directives concernant la production de documents par le gouvernement au Parlement conformément à un "avis de motion portant production de documents" déposées à la Chambre des communes le 15 mars 1973 par le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

(2) "Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques", projet de loi d'initiative parlementaire déposé à la Chambre des communes du Canada, (le 15 octobre 1974) par le député Gérald Baldwin. Le bill a été renvoyé au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires le 19 décembre 1974.

(3) S.N.E. 1977, ch. 10. La loi promulguée le 6 octobre et en vigueur depuis le 1er novembre 1977, est le premier texte législatif concernant la liberté d'accès à l'information adopté au Canada.

(4) Ce comité interministériel, convoqué par le Procureur général à la demande du Premier ministre, a été chargé d'étudier les mesures législatives proposées relativement à la liberté d'accès à l'information et d'en faire rapport au Procureur général. Le comité est composé de représentants du ministère du Procureur général, du bureau du Premier ministre et du Cabinet de fonctionnaires du Trésor, du ministère de la Défense, du bureau des Services administratifs et du ministère des Affaires étrangères ainsi que de membres de la Commission de la Fonction publique.

CRITERES D'EXCEPTION

Une Loi sur la liberté d'accès à l'information doit prévoir un juste dosage entre le droit du public à l'information et le maintien dans l'intérêt public de la confidentialité de certains types de renseignements. En général, le bill C-225, la loi américaine, la loi suédoise et les propositions du gouvernement australien garantissent au public la liberté d'accès à tous les documents officiels, sauf ceux qui font l'objet d'une exemption précise. Par ailleurs, la loi adoptée en Nouvelle-Ecosse est plus restrictive puisqu'elle n'assure la liberté d'accès qu'à certains types de renseignements et sous réserve d'une liste d'exemptions.

Il demeure cependant fort difficile de déterminer quels sont les renseignements qui doivent faire l'objet d'une exemption. Dans le Livre vert, le gouvernement fédéral propose, à des fins de discussion, une liste de cas où il pourrait être dispensé de communiquer des documents. Les exemptions proposées seront brièvement examinées, dans le même ordre de présentation que dans le Livre vert et seront comparées aux exemptions pertinentes contenues dans la loi et les propositions susmentionnées.

a. Information dont la divulgation risquerait de causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales (Livre vert, exemption n°1).

Directives du Conseil privé, exemptions n^{os} 2, 3, 4.
Bill C-225, art. 4(a), (g).
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information (FOI), 5 U.S.C. 552(b)(1).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP) chapitre 2, art 1; Loi sur le secret, art. 1-4.
Propositions du gouvernement australien, paragraphe 6.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 4(d).

La catégorie ci-dessus inclut les exemptions suivantes établies selon les directives du Conseil privé du Canada concernant la transmission (au Parlement) de documents officiels:

> "2. Les documents dont la publication serait préjudiciable à la sécurité de l'Etat.
>
> 3. Les documents portant sur les relations internationales dont la publication pourrait nuire à la poursuite des relations du Canada avec l'étranger; (la publication de documents reçus d'autres pays ne peut se faire qu'avec la permission du pays expéditeur).
>
> 4. Les documents dont la publication pourrait nuire aux relations fédérales-provinciales ou interprovinciales; (la publication de documents reçus des provinces ne peut se faire qu'avec la permission de la province expéditrice)."

Voici quelques exemples de renseignements entrant dans cette catégorie: informations décrivant des projets et des négociations de nature diplomatique ayant essentiellement pour objet d'assurer la sauvegarde et la sécurité de l'Etat; informations concernant certains aspects d'un processus de négociation (stratégies, replis, etc.) dont

la connaissance assurerait à un autre Etat un avantage injuste; informations concernant des points de vue, rapports et autres renseignements transmis par des fonctionnaires de gouvernements étrangers sous le sceau de la confidentialité la plus stricte; documents ou rapports transmis en toute confidentialité par des fonctionnaires provinciaux, des ministres ou des gouvernements, et, enfin, informations concernant certains aspects d'un processus de négociation devant conduire à un accord fédéral-provincial (stratégies, tactiques, etc.) dont la connaissance assurerait à un gouvernement un avantage injustifié sur un autre gouvernement.

Parallèlement, le bill C-225 contient une disposition en vertu de laquelle sont frappées d'exemption les informations concernant la sécurité du Canada, de même que les informations échangées sous le sceau du secret entre le gouvernement fédéral et tout autre gouvernement et reconnues comme étant de nature confidentielle.

Ce que propose le gouvernement australien à cet égard est similaire à ce qu'on trouve dans le Livre vert. Ce gouvernement recommande en effet de soustraire à l'examen du public les informations dont la divulgation "serait contraire à l'intérêt public du fait qu'elle serait préjudiciable à la sécurité, à la défense, aux relations internationales ou aux relations entre le Commonwealth et les gouvernements étrangers, ou porterait atteinte au caractère confidentiel de certains renseignements fournis par des gouvernements étrangers".

La loi suédoise frappe également d'exemption les informations dont la divulgation serait préjudiciable à la défense et à la sécurité nationales ou aux relations internationales.

La loi américaine sur la liberté d'accès à l'information frappe d'exemption certains renseignements qui "(A) doivent rester secrets dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère, selon des critères établis par décret, et qui (B) sont en fait tenus secrets en vertu de ce décret". Le décret établit non seulement les critères de classification de ces documents mais précise également quels fonctionnaires ou catégorie de fonctionnaires sont autorisés à classifier les documents et prévoit à leur endroit une procédure systématique de déclassification. La loi américaine n'exclut cependant pas catégoriquement les informations ayant trait aux relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'Etat.

En Nouvelle-Ecosse, la loi frappe d'exemption les renseignements dont la divulgation "risquerait de nuire aux relations avec un autre gouvernement".

b. Information dont la divulgation pourrait violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada (Livre vert, exemption n° 2).

Directives du Conseil privé, exemption n° 12.
Loi suédoise sur le secret, art. 1.
Propositions du gouvernement australien, par. 4 et 7.

L'exemption ci-dessus, si l'on en croit les auteurs du Livre vert, a pour objet de protéger la confidentialité nécessaire au libre fonctionnement du processus décisionnel du Cabinet, processus par lequel les ministres assument leur responsabilité collective vis-à-vis les mesures qu'adopte le gouvernement. L'exemption touche tous les documents concernant les délibérations du Cabinet, non seulement ceux qui sont reliés officiellement et formellement aux délibérations du Cabinet mais également ceux qui font état des opinions exprimées par des ministres sur des questions soumises à l'examen du Cabinet. Le Livre vert ne soustrait toutefois pas à la divulgation toutes les informations et études soumises aux ministres en vue d'aider le Cabinet à prendre des décisions. L'exemption proposée inclut notamment les recommandations faites aux ministres pour faciliter le fonctionnement du processus décisionnel, mais non la documentation fournie à cette fin.

Certains prétendent que bien que le caractère confidentiel des conseils, opinions et prévisions contenus dans les documents du Cabinet puisse justifier le secret, les décisions elles-mêmes et les faits exposés dans les documents (par opposition aux opinions) devraient être divulgués.

La séparation des faits et des opinions pose concrètement un problème difficile à résoudre.

Les directives du Conseil privé canadien soustraient actuellement à l'examen du public "les documents du Cabinet et les documents classés confidentiels par le Conseil privé". Le Comité interministériel australien recommande également que la Loi sur la liberté d'accès à l'information en Australie frappe d'exemption les informations concernant les délibérations du Cabinet ou encore les échanges, avis et consultations, entre un ministre et le personnel de son ministère.

En Suède, la loi soustrait les délibérations du Cabinet à la divulgation obligatoire. Les délibérations concernant les affaires étrangères et la défense doivent demeurer confidentielles pour une période de cinquante ans, sauf autorisation contraire du roi. Un délai de deux ans est en outre imposé à la divulgation de certaines autres délibérations du Cabinet, mais le roi peut toujours exiger le secret pour une période pouvant aller jusqu'à cinquante ans.

La loi américaine sur la liberté d'accès à l'information ne contient quant à elle aucune disposition précise relativement à la protection des documents des délibérations du Cabinet.

c. Renseignements recueillis par un organisme d'enquête du gouvernement sur la sécurité nationale, au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général ou au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement (Livre vert, exemption n°3).

Bill C-225, art. 4(c)
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information (FOI), 5 U.S.C. 552 (b)(7).
Loi suédoise sur le secret, art. 10.
Propositions du gouvernement australien, par. 11.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 4(e).

L'exemption prévue dans le Livre vert assure une protection complète des enquêtes fédérales reliées à la sécurité et à l'application des lois, semblable à celle que prévoit l'article 54 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La seule disposition du bill C-225 qu'on peut assimiler à l'exemption ci-dessus soustrait à l'application de la loi "Tout ou partie d'un dossier...constitué au cours d'investigations ou pendant une enquête sur l'application des lois...".

L'exemption prévue dans la loi américaine s'applique:

> "aux dossiers d'enquête établis en vue de l'exécution des lois, dans la mesure où leur production (A) gênerait les procédures d'exécution, (B) priverait une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial, (C) constituerait une intrusion injustifiée dans la vie privée, (D) permettrait d'identifier une source confidentielle et, s'il s'agit d'un dossier établi par une autorité chargée de l'application du droit pénal au cours d'une enquête criminelle ou par un organisme effectuant légalement une enquête sur la sécurité

> nationale, des renseignements confidentiels uniquement par la source confidentielle, (E) révélerait des techniques et des procédés d'enquêtes, ou (F) mettrait en danger la vie ou la sécurité physique du personnel chargé de l'application des lois."

Ainsi, il serait nécessaire d'examiner chaque document réclamé afin de déterminer 1) s'il s'agit d'un "dossier d'enquête établi en vue de l'application des lois" et 2) en l'occurence, si le document est conforme à l'un ou plus des six critères en vertu desquels les informations qu'il contient pourraient être soustraites à la divulgation. Avant que la loi américaine sur la liberté d'accès à l'information ne soit modifiée en 1974, un organisme ou un ministère du gouvernement fédéral pouvait refuser de divulguer des informations s'il parvenait à montrer que les informations demandées faisaient partie d'un dossier établi en vue de l'application des lois, à moins qu'une loi n'en ait exigé spécifiquement la divulgation. La modification apportée à la loi en 1974 a donc eu pour effet d'asseoir plus fermement le processus d'exemption en l'étayant par une série de critères précis.

Le comité interministériel australien, dont le projet de loi s'inspire de la loi américaine à cet égard, est conscient toutefois qu'il demeure possible qu'un document (dont la divulgation pourrait causer un grave préjudice à l'exécution des lois) puisse ne pas être considéré comme exempté, ni l'un ni l'autre des critères prévus ne s'y appliquant. Le comité a donc recommandé que soient exemptés les documents portant sur des dossiers d'enquêtes établis en vue de l'application des lois dans la mesure où l'accès à ces dossiers risquerait de:

"(a) porter préjudice à l'application de la loi dans un cas précis;

(b) priver une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial;

(c) permettre d'identifier une source confidentielle d'informations ou les renseignements provenant de la source confidentielle;

(d) révéler les techniques et les procédés d'enquête concernant les infractions à la loi;

(e) mettre en danger la vie ou la sécurité physique du personnel chargé de l'application des lois; ou

(f) avoir autrement un effet néfaste grave sur les activités reliées à l'application des lois".

La loi suédoise prévoit une période d'exemption dans le cas des documents concernant les activités de la police, des autorités douanières ou du procureur de la Couronne lorsqu'ils sont engagés dans la répression du crime ou dans des poursuites criminelles, ainsi que des documents concernant le recours aux moyens de contrainte dans les causes criminelles, dans la mesure où l'on peut raisonnablement craindre que leur divulgation gênerait la détection, les enquêtes ou la répression du crime ou porterait préjudice à la sécurité de l'Etat ou des citoyens.

La loi de la Nouvelle-Ecosse frappe d'exemption l'information dont la transmission

"pourrait entraîner la divulgation de renseignements obtenus au cours d'une enquête concernant des infractions présumées à la loi ou à l'application de la loi".

d. Information dont la transmission pourrait entraîner la divulgation de renseignements personnels selon la définition qu'en donne la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, menacer la sécurité de l'individu ou dévoiler la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement (Livre vert, exemption n° 4).

Directives du Conseil privé, exemption nos 6 et 14.
Bill C-225, art. 4(h).
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information (FOI) 5 U.S.C. 552(b) (6), (7).
Loi suédoise sur le secret, art. 13-17.
Propositions du gouvernement australien, par. 10.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 2(g), 4(a).

Cette exemption empêcherait également la divulgation de renseignements personnels, selon la définition qu'en donne la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne et protégerait également la correspondance personnelle et/ou confidentielle entre un membre du public et ses représentants élus, un ministère du gouvernement fédéral ou l'un de ses organismes.

La rubrique regroupe également quelques-unes des exemptions prévues dans les directives du Conseil privé, notamment l'exemption n° 6 qui s'applique aux "documents où la compétence ou les moeurs d'une personne sont mises en cause" et l'exemption n° 14 qui concerne "les documents privés ou confidentiels n'ayant pas de caractère public ou officiel".

Le bill C-225 contient une disposition similaire qui empêche la divulgation d'informations portant sur les affaires privées d'un individu ou d'une organisation lorsque "après avoir évalué l'intérêt privé et l'intérêt public, il n'est pas dans l'intérêt public de la fournir".

La loi américaine reconnaît également l'importance de la vie privée de l'individu puisqu'elle comporte des dispositions d'exemption concernant les "fiches personnelles, médicales ou autres dont la divulgation constituerait une intrusion nettement injustifiée dans la vie privée". La loi empêche également la divulgation des "dossiers d'enquête établis en vue de l'application des lois, mais seulement si la divulgation de ces documents fait partie des six types de préjudices qui figurent dans les articles (a) à (f) de l'exemption n° 7, notamment "une intrusion injustifiée dans la vie privée d'un individu". Le projet de loi australien empêche également la publication de documents dont la divulgation constituerait "une atteinte injustifiée à la vie privée de l'individu".

La loi suédoise, elle, prévoit une période d'exemption dans le cas de certains types de documents qui contiennent des informations concernant les affaires privées d'un individu, à moins que des assurances ne soient données que ces informations ne seront pas utilisées dans le but de nuire à l'individu ou à ses proches.

La loi de la Nouvelle-Ecosse frappe d'exemption l'information "qui contient des renseignements sur les affaires privées d'un individu". Aux termes de la loi, l'expression "affaires privées" désigne:

"l'identification, le lieu de résidence, les personnes à charge, l'état civil, l'emploi, les antécédents financiers, le revenu, les états et le crédit financiers, le niveau d'instruction, les moeurs, la réputation, la santé, les caractéristiques physiques ou personnelles et le mode de vie d'un individu".

e. Information dont la divulgation pourrait entraver l'instruction d'une affaire, le fonctionnement d'une cour de justice ou d'un tribunal quasi-judiciaire, notamment un office ou une commission, ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes (Livre vert, exemption n° 5).

Directives du Conseil privé, exemption n° 13.
Loi suédoise sur le secret, art. 36.

Les directives du Conseil privé du Canada s'appliquent présentement à "toute procédure introduite devant un tribunal judiciaire ou toute enquête judiciaire".

La loi suédoise empêche la publication des procès-verbaux et autres dossiers et documents produits à huis clos devant le tribunal jusqu'à ce que l'audition de la cause soit terminée. Même alors, la Cour peut ordonner que les informations ne soient pas divulguées sans son autorisation pendant un certain temps.

f. Information dont la transmission pourrait entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale, ou violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif (Livre vert, exemption n° 6).

Directives du Conseil privé, exemption n° 1.
Bill C-225, art. 4(c).
Loi suédoise sur le secret, art. 6.
Projet de loi australien, par. 12.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 4 (g).

La catégorie susmentionnée porte sur l'information qui est soustraite à la règle générale de divulgation en vertu de l'Exemption n° 1 des directives du Conseil privé s'appliquant aux "avis juridiques fournis pour l'usage du gouvernement".

Le bill C-225 soustrait également à la règle générale de la loi "tout ou partie d'un dossier constitué... pendant qu'un avis juridique est obtenu ou donné, ou en vue d'une poursuite judiciaire".

La disposition pertinente du projet de loi australien empêche la divulgation d'informations qui "auraient vraisemblablement des effets néfastes graves sur... c) la position adoptée par un ministère pendant des négociations ou au cours de poursuites judiciaires".

Ni la loi américaine ni la loi suédoise n'interdisent expressément la publication des opinions ou avis juridiques formulés à l'intention du gouvernement. La loi suédoise impose cependant une période d'attente de vingt ans avant que les documents préparés à l'intention du gouvernement dans le cadre des poursuites judiciaires qu'il intente ne puissent être divulgués.

La loi de la Nouvelle-Ecosse interdit la publication de renseignements qui

> "pourraient révéler des opinions ou avis juridiques formulés à l'intention d'un ministère par un officier de justice de la Couronne, ou des renseignements confidentiels échangés entre un avocat et son client pendant la conduite d'une affaire relevant de la compétence du ministère".

g. Information dont la transmission pourrait entraîner la divulgation de renseignements d'ordre financier ou commercial qui: (1) compromettrait la situation d'une institution gouvernementale dans une négociation de contrat ou autre, ou la situation de toute autre partie à une telle négociation, ou (2) causerait un préjudice sérieux ou procurerait un avantage indu à une personne, à un groupe, à un organisme ou à une institution gouvernementale, ou (3) compromettrait la position concurrentielle d'une personne, d'un groupe, d'un organisme ou d'une institution gouvernementale (Livre vert, exemption n° 7).

Directives du Conseil privé, exemption n^{os} 5, 10, 16.
Bill C-225, art. 4(h).
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, (FOI) 5 U.S.C. 552(b)(4).
Loi suédoise sur le secret, art. 20 et 21.
Propositions du gouvernement australien, par. 12.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 4(b), (c).

Selon le Livre vert, cette catégorie de documents comprend non seulement les plans du gouvernement dont la divulgation pourrait donner lieu à des spéculations, mais aussi les renseignements particuliers et techniques fournis au gouvernement, qui ne bénéficient pas de la protection d'une

loi et dont la divulgation pourrait causer aux intérêts privés un préjudice plus grave que les avantages qu'elle comporterait pour l'intérêt public.

On trouve dans cette catégorie les critères suivants, selon la définition qu'en donnent les directives du Conseil privé: Exemption nº 5, "Les documents qui contiennent des renseignements dont la publication permettrait ou entraînerait une perte ou un gain financier direct pour une personne ou un groupe de personnes"; Exemption nº 10, "Les documents portant sur des négociations devant aboutir à un contrat, jusqu'à ce que le contrat soit conclu ou que les négociations aient abouti"; et l'Exemption nº 16, "Les documents demandés, soumis ou reçus confidentiellement par le gouvernement de sources extragouvernementales".

A cet égard, le bill C-225 interdit la divulgation de renseignements "portant sur les affaires privées d'un individu ou d'une organisation lorsque, après avoir évalué l'intérêt privé et l'intérêt public, il n'est pas dans l'intérêt public de la fournir".

La disposition équivalente qu'on retrouve dans la loi américaine n'a pas une portée aussi large que la mesure proposée dans le Livre vert canadien. Elle s'applique à la documentation contenant "des secrets industriels et commerciaux et des renseignements financiers obtenus d'une personne à titre privilégié ou confidentiel". Similairement, le projet de loi australien frappe d'exemption l'information qui "mettrait à jour des secrets commerciaux ou d'autres renseignements commerciaux ou financiers qui exposeraient un groupe commercial ou financier à des désavantages indus". Ce projet de loi exempte en outre toute infor-

mation fournie au gouvernement sous le sceau du secret.

La loi suédoise prévoit une période d'exemption de vingt ans dans le cas de documents dont la divulgation pourrait porter préjudice aux intérêts privés d'individus, ou aux intérêts commerciaux ou financiers d'associations ou d'entreprises.

En Nouvelle-Ecosse la loi frappe d'exemption l'information dont la transmission "pourrait entraîner une perte ou un gain financier pour une personne ou un ministère ou risquerait d'influencer des négociations en cours devant aboutir à une entente ou à un contrat". La loi interdit également la divulgation de renseignements dont la transmission risquerait de porter atteinte à la position concurrentielle d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement en matière de commerce".

h. Information dont la divulgation pourrait porter préjudice aux processus internes de délibérations et de prises de décision des ministères ou d'organismes du gouvernement fédéral (Le Livre vert ne contient pas le libellé exact de cette proposition - exemption n° 8).

Directives du Conseil privé, exemption n° 15.
Bill C-225, art. 4(g).
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information (FOI) 5 U.S.C. 552(b)(5).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 4.
Propositions du gouvernement australien, par. 10.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 4(h), (i).

L'exemption ci-dessus a pour objet de préserver le caractère libre des échanges d'information entre les ministres et leurs fonctionnaires, entre fonctionnaires d'un ministère et entre les ministères

dans le contexte du processus d'élaboration des politiques et de prises de décisions. Selon le Livre vert, pareille exemption est une condition essentielle à l'existence d'un gouvernement efficace en démocratie, mais elle donnera sans doute lieu aux débats les plus animés et son application exigera un constant effort de jugement.

Les directives du Conseil privé canadien prévoient également une exemption dans le cas des "notes de service ministérielles", tandis que le bill C-225 frappe d'exemption "l'information... confidentielle échangée par les fonctionnaires du gouvernement entre eux..."

L'exemption que prévoit la loi américaine à cet égard s'applique aux "lettres ou notes de service entre organismes ou à l'intérieur d'un organisme qui ne seraient pas accessibles légalement à une autre partie, si ce n'est dans le cadre d'un procès". Cette exemption a suscité de nombreux débats aux Etats-Unis et les tribunaux ont interprété différemment l'intention du législateur. L'objet visé est de mettre les processus de délibération et de prise de décisions du gouvernement à l'abri de l'indiscrétion publique, mais la loi n'interdit pas la divulgation d'information purement objective et ne contenant aucun point de vue personnel.

Le projet de loi australien, lui, recommande l'exemption des documents contenant des informations telles que des opinions, des avis ou recommandations ou autres renseignements ayant trait aux délibérations ou aux décisions politiques du gouvernement.

Le comité interministériel australien concernant le projet de loi sur la liberté d'accès à l'information est d'avis que la proposition susmentionnée s'applique, entre autres, aux documents suivants en autant qu'ils ont trait à des délibérations et décisions politiques:

1) communications entre ministres;
2) échanges entre les ministres et leurs fonctionnaires et conseillers, notamment les dossiers envoyés aux ministres et concernant les mémoires au Cabinet;
3) communications entre fonctionnaires des ministères;
4) échanges d'information entre ministres ou fonctionnaires et personnes étrangères au gouvernement au sujet d'avis ou de points de vue fournis par ces personnes à la demande expresse ou implicite des ministres ou des fonctionnaires.

Ladite catégorie s'appliquerait également aux projets de documents soumis à des fonctionnaires supérieurs et exigent une prise de décision, aux projets de proposition émanant du Cabinet, à la correspondance et aux autres documents soumis aux ministres dans le contexte du processus décisionnel ainsi qu'à tout autre document similaire.

La loi suédoise a également été rédigée de façon à mettre les processus internes du gouvernement à l'abri d'une divulgation forcée. La loi stipule ce qui suit:

> "Une note de service ou un document rédigé par un organisme à seule fin de régler ou de trancher une question ne sera pas considéré comme document officiel sous la garde de cet organisme à moins que, une fois la question réglée ou tranchée, le document n'ait été versé aux archives".

Ainsi, en Suède, les analyses politiques et avis émis par des fonctionnaires sont considérés comme étant la propriété de ces derniers jusqu'à ce qu'une décision ait été prise et que les documents aient été versés aux archives officielles (auquel cas ils sont répertoriés dans un registre accessible au public). Il n'y a cependant aucune obligation de verser quoi que ce soit aux archives officielles, sauf la correspondance n'émanant pas des autorités ainsi que la documentation ayant servi de base au processus décisionnel.

La loi de la Nouvelle-Ecosse interdit la divulgation d'informations qui "risqueraient de révéler les avis ou recommandations formulés par des fonctionnaires sur une question donnée et exigeant une prise de décision du ministère ou du Conseil exécutif", de même que la divulgation de renseignements dont la transmission pourrait mettre à jour des projets de loi ou de règlement.

i. Information dont la divulgation pourrait être interdite par une quelconque loi fédérale (Livre vert, exemption n° 9).

Directives du Conseil privé, exemption n° 11.
Bill C-225, art. 4(b).
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information (FOI) 5 U.S.C. 552(b)(3).
Propositions du gouvernement australien, par. 12.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 4(j).

La divulgation de ce type d'informations est actuellement interdite en vertu de l'exemption n° 11 des directives du Conseil privé qui s'applique aux "documents dont la loi interdit la divulgation". Le bill C-225 contient une disposition similaire. On trouve à l'appendice RSI-11 (19:41)(1) des exemples de lois fédérales canadiennes dont certaines dispositions interdisent la divulgation d'informations.

Il conviendrait, selon certains, de réviser les lois interdisant la divulgation d'informations gouvernementales afin de déterminer si leurs dispositions relatives au secret sont conformes aux catégories d'exemptions légitimes prévues dans tout projet de loi concernant la liberté d'accès à l'information. Il serait peut-être nécessaire de donner à pareil projet prééminence sur toute autre loi.

---

(1) Voir page 41, fascicule 19 des délibérations du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. On trouvera la liste complète de ces lois dans une étude intitulée "Interdictions de divulgation de renseignements gouvernementaux contenus aux Statuts du Canada", rédigée pour le Comité par M. François Pépin du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le projet de loi australien propose à cet égard de soumettre à une exemption l'information dont la divulgation est interdite par d'autres lois. Le comité interministériel australien concernant le projet de loi sur la liberté d'accès à l'information ne croit pas cependant qu'une telle loi devrait supplanter les dispositions d'autres lois exigeant le secret. Le comité rappelle que le premier ministre d'Australie a fait parvenir aux membres de son Cabinet une lettre leur demandant de réviser les lois relevant de la compétence de leur ministère respectif afin d'en retrancher les dispositions trop restrictives en ce qui a trait au secret.

La loi américaine, telle que rédigée à l'origine, stipulait à cet égard que seules étaient visées les informations dont "la divulgation était expressément interdite par une loi". Antérieurement à un arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis dans la cause Federal Aviation Administration contre Robertson (422 U.S. 255 (1975)), certaines Cours d'appel avaient statué qu'une loi interdisant la divulgation d'informations n'était valide que si elle précisait le type de documents dont la divulgation était interdite ou si elle limitait rigoureusement les pouvoirs discrétionnaires d'un organisme ou d'un ministère en ce qui a trait à l'interdiction de divulguer un document. Dans l'affaire Robertson cependant, la Cour Suprême a refusé de reconnaître cette règle et décida que l'exemption devait aussi s'appliquer dans le cas d'une loi accordant à un organisme gouvernemental une discrétion presque absolue de retenir des documents. Dans le but évident de renverser le jugement rendu dans

l'affaire Robertson, le Congrès a récemment modifié la disposition législative pertinente de manière que l'exemption ne s'applique qu'aux renseignements:

> "dont la divulgation est expressément interdite par une loi à condition que ladite loi (a) stipule que les informations doivent être gardées confidentielles et ne laisse aucune possibilité d'exercer à leur sujet une quelconque discrétion, ou (b) contienne des critères précis concernant les informations à ne pas divulguer ou précise quels types d'informations doivent être tenus secrets".

La loi de la Nouvelle-Ecosse frappe d'exemption l'information qui "pourrait contenir des renseignements dont la confidentialité est garantie par une loi".

Les exemptions: obligatoires ou facultatives?

Livre vert, p. 11.
Propositions du gouvernement australien, par. 5.

Le Livre vert propose enfin qu'une disposition générale faisant suite aux exemptions prévoit qu'en dépit de telles exemptions un ministre puisse ordonner la divulgation d'informations lorsque, à son avis, l'intérêt public l'exige.

Le projet de loi australien stipule également que le simple fait qu'une information soit frappée d'exemption ne met pas cette information à l'abri de toute divulgation. La loi n'aurait pas pour objet d'interdire l'accès à ce document dont la divulgation ne risquerait pas de nuire à l'intérêt public.

MOYENS D'ACCES A L'INFORMATION

a. Accès à l'information

Livre vert, p. 20.
Bill C-225, art. 3.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a) (2), (3).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 1, 8.
Propositions du gouvernement australien, par. 18.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 2, 10 et règlement 2.

Qui doit avoir accès à l'information gouvernementale?

Le Livre vert propose de restreindre l'application de la loi aux "...citoyens canadiens ou personnes admises légalement au Canada à titre de résident permanent ainsi qu'aux sociétés constituées en vertu des lois canadiennes ou provinciales...". Le bill C-225 permettrait à "tout Canadien, ou à tout non-Canadien résidant au Canada..." d'obtenir ces informations. La loi américaine et le projet de loi australien stipulent que toute personne a accès aux informations du gouvernement fédéral, à moins que les informations ne fassent partie des exemptions. La loi de la Nouvelle-Ecosse contient une disposition similaire en vertu de laquelle "toute personne" peut avoir accès à certains documents officiels. En vertu de la loi suédoise, par ailleurs, seuls les citoyens suédois ont, de droit, accès aux documents du gouvernement.

En vertu de la loi américaine, le requérant doit fournir une description assez détaillée du document pour que le fonctionnaire du ministère ou de l'organisme puisse l'identifier. Le projet de loi australien est analogue, sauf que si le requérant ne décrit les documents qu'en fonction du sujet sur lequel ils portent, et qu'y donner suite constituerait pour le ministère ou l'organisme un fardeau administratif déraisonnable, on peut rejeter la demande. Tout refus de ce genre pourrait faire l'objet d'un appel devant un tribunal administratif.

En Suède, il faut fournir une description assez détaillée afin de pouvoir relier la demande à une période et à un sujet précis. On peut s'inspirer à cette fin du registre public des "documents officiels" où figurent le nom et la date de publication des documents. Cependant, plusieurs documents rédigés par les fonctionnaires ne deviennent jamais des "documents officiels".

Dans son Livre vert, le gouvernement canadien laisse entendre que la Loi sur la liberté d'accès à l'information au Canada engloberait vraisemblablement la plupart des "documents officiels" suédois. Il prétend donc que l'utilisation de registres publics ne serait pas pratique en raison de leur coût exorbitant et préconise plutôt une solution semblable à celle des Etats-Unis où on exige seulement une "description raisonnable" des documents demandés. La loi pourrait aussi stipuler que la demande n'entraîne pas plus que des "coûts raisonnables" pour le gouvernement et ne soit pas "inutilement vague ou générale".

En Nouvelle-Ecosse la loi exige qu'une demande d'informations écrite soit envoyée au sous-chef du ministère ou de l'organisme du gouvernement qui a la garde du document et que le requérant en fournisse une description détaillée pour que le fonctionnaire du ministère puisse l'identifier.

Aucun des projets de loi mentionnés n'exige que la demande soit motivée.

Tous les textes législatifs qui ont fait l'objet d'un examen, loi ou projet de loi, stipulent que le fait d'autoriser un requérant à examiner le document désiré ou à lui en donner une copie équivaut à une autorisation "d'accéder" aux documents du gouvernement.

b. Préposé à l'accès à l'information

Livre vert, p. 22.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a)(1).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 9.
Propositions du gouvernement australien, par. 18.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 10.

Dans son Livre vert sur la divulgation de documents gouvernementaux, le gouvernement canadien exprime l'avis qu'il incombe avant tout aux ministères et organismes du gouvernement fédéral, en tant que centres d'archives, d'élaborer une politique relative à l'accès du public aux documents du gouvernement fédéral. On pourrait intégrer à l'infrastructure des ministères l'organisation et les méthodes nécessaires à cette fin. L'administration par les ministères de la Loi sur la liberté

d'accès à l'information pourrait se faire en vertu de règlements visant par exemple: 1) la nomination de fonctionnaires chargés spécifiquement de la question et 2) le contenu des avis envoyés aux requérants lorsque des documents ne sont pas divulgués en vertu d'une exemption. Les propositions du gouvernement australien contiennent à cet égard des dispositions similaires.

La loi américaine oblige chaque organisme ou ministère de l'administration fédérale à publier, dans le Federal Register,(1) ses pratiques courantes et comment le public doit procéder pour traiter avec ses fonctionnaires. Ce registre précise ce qu'il faut faire, où et à qui il faut s'adresser pour obtenir des renseignements ou des décisions de même que pour présenter des mémoires ou des demandes de documents. Si un organisme ou un ministère omet de publier ces informations, l'omission ne peut en aucun cas léser un citoyen dans ses rapports avec l'organisme ou le ministère concerné.

La loi suédoise exige que des demandes de documents soient présentées à l'organisme qui en a la garde et que les décisions concernant l'accès à ces documents soient prises en premier lieu par le fonctionnaire auquel on en a confié la garde. Ce dernier détermine, en se référant à la loi et aux règlements administratifs, si le document peut être divulgué ou si, au contraire, il fait l'objet d'une exemption. Il peut aussi s'en remettre à l'organisme lui-même, de même que le requérant peut en appeler à l'organisme.

---

(1) Le Federal Register est publié du lundi au vendredi, à l'exception des jours fériés, et offre un système uniforme de publication des règlements et avis légaux émis par le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral

La loi en vigueur en Nouvelle-Ecosse stipule qu'un individu qui demande en personne, par écrit ou par téléphone, l'autorisation d'accéder à des documents au ministère ou à l'organisme du gouvernement qui en a la garde peut, en cas de refus, adresser une requête écrite au sous-chef du ministère.

c. Fardeau de la preuve

Bill C-225, art. 3.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2.
Propositions du gouvernement australien, par. 5.

Tous les projets de loi mentionnés stipulent qu'il incombe au ministère ou à l'organisme gouvernemental de démontrer qu'un document auquel il refuse l'accès fait l'objet d'une exemption en vertu de la loi.

d. Refus

Livre vert, p. 22.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a)(6)(A), (C).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2.
Propositions du gouvernement australien, par. 18.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 11.

Aux Etats-Unis, en Suède, en Nouvelle-Ecosse et en Australie, il faut répondre par écrit à toute demande de documents refusée et motiver le refus par des renvois aux exemptions statutaires appropriées. De plus, aux Etats-Unis, l'avis de refus doit donner le nom et le titre de

ceux qui ont pris la décision et prévenir le requérant qu'il peut en appeler de la décision rendue à l'organisme ou au ministère concerné. En Nouvelle-Ecosse, la loi stipule qu'il faut répondre par écrit à toute demande de documents refusée, informer le requérant qu'il peut en appeler de la décision rendue et lui expliquer la procédure à suivre à cette fin.

La loi canadienne renfermerait vraisemblablement une disposition analogue à la lumière de la proposition énoncée dans le Livre vert selon laquelle l'administration de la loi par le ministère pourrait être régie par des règlements sur des questions comme le contenu des lettres adressées aux requérants lorsque les documents demandés font l'objet d'une exemption; on pourrait exiger, par exemple, que soient indiqués:

a) les exceptions précises en vertu desquelles l'accès aux documents est refusé;

b) le nom et le titre du fonctionnaire qui signe la lettre; et

c) le recours offert au requérant.

e. Index

Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a)(2).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2.

La loi américaine exige que chaque organisme ou ministère fédéral garde à jour un index pratique et précis et que le public puisse consulter et recopier les documents "(a)(2)" de l'organisme ou du minis-

tère, c'est-à-dire certains avis définitifs et décrets, les énoncés de politique et d'interprétation, de même que les manuels et instructions du personnel administratif. Le paragraphe (a)(2) oblige en outre chaque organisme ou ministère de tenir à jour un index courant que le public pourrait consulter et recopier et qui renfermerait, à son intention, des données permettant d'identifier les documents (a)(2) de l'organisme ou du ministère qui ont été publiés, adoptés ou promulgués après le 4 juillet 1967. Ces index doivent être publiés chaque trimestre ou même plus fréquemment et distribués, à moins que l'organisme ou le ministère concerné ne décrète dans le Federal Register que la publication de ces documents serait inutile et difficile, auquel cas des copies de l'index seront fournies sur demande, les frais ne devant pas excéder ceux de la photocopie. Le but de ces index est d'indiquer clairement au public ce qui est disponible en vertu de la Loi sur la liberté d'accès à l'information et aider à identifier les documents recherchés.

En Suède, des registres publics des documents officiels où figurent le titre et la date de publication des documents aident à identifier ces derniers. Les documents secrets auxquels le public n'a pas accès y figurent également. Cependant, certains documents très secrets qui mettent en cause la sécurité nationale ne se trouvent que dans des registres secrets.

Le Livre vert du gouvernement canadien, les propositions du gouvernement australien et la loi de la Nouvelle-Ecosse ne renferment aucune disposition relative à un système d'index.

f. Frais

Livre vert, pp. 27-28.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a)(4)(A).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 8.
Propositions du gouvernement australien, par. 19.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 14; règlements 7, 8, 9.

Le Livre vert du gouvernement canadien propose qu'au Canada, sauf dans des circonstances exceptionnelles, les frais engagés pour chercher un document ne soient pas imputés au requérant. Comme les frais de recherche varient de ministère en ministère, on estime qu'il serait injuste de pénaliser le requérant pour l'inefficacité du système de classement ou pour le manque de compétence du personnel de recherche. Le Livre vert recommande que les frais de recherche reconnus comme tels, sauf lorsqu'ils sont extrêmement élevés, lorsqu'une demande nécessite que l'on cherche un ensemble important ou dispersé de documents et donc beaucoup de travail, par exemple, soient imputés au requérant. Le Livre vert propose aussi que le requérant, lorsque les frais de recherche sont à sa charge, ait le droit de recourir à un mécanisme d'arbitrage pour obtenir une révision des frais. Afin d'éviter la formulation de plaintes frivoles auprès de l'auditeur ou du commissaire, le Livre vert propose que les requérants soient tenus de verser un dépôt qui leur serait remboursé advenant que la décision du commissaire leur soit favorable.

Quant aux frais de photocopie, le Livre vert stipule que les requérants devraient être tenus de verser des frais fixes prévus par la loi pour chaque demande. Ces frais serviraient à réduire les problèmes de comptabilité ainsi qu'à éliminer les demandes saugrenues. Ces frais pourraient être remboursés si la demande était globalement refusée ou si aucun document pertinent n'était trouvé. Autrement, le requérant aurait droit d'obtenir des documents jusqu'à concurrence du montant versé, eu égard aux frais de photocopie. Si la demande devait entraîner des frais de photocopie beaucoup plus élevés que le montant versé, les coûts supplémentaires de photocopie seraient imputés au requérant.

Le Livre vert propose que les coûts de révision, soit les frais engagés dans la révision de documents afin de déterminer s'ils font l'objet d'une exemption prévue dans la loi, ne soient pas imputés au requérant, car de tels frais pourraient dans les faits entraver la divulgation de renseignements, étant donné le caractère nécessairement arbitraire des processus de révision et de calcul des frais.

La loi suédoise prévoit que tout document officiel non secret doit être mis à la disposition du public sur demande et "sans frais" pour que quiconque le désirant puisse le lire ou le copier. Toute personne a le droit d'obtenir une copie d'un document moyennant des "frais fixes".

La loi américaine exige que tout organisme ou ministère fédéral publie un tarif uniforme des frais applicables dans tous les services. La loi contient trois critères généraux en ce qui concerne les frais:

a) ils ne doivent couvrir que "les coûts directs" de recherche et de photocopie;

b) ils doivent être raisonnables; et

c) ils doivent être supprimés ou réduits lorsque le ministère ou l'organisme concerné estime que la publication de ces documents "revêt un intérêt public".

La note de service du Procureur général sur les modifications de 1974 à la Loi sur la liberté d'accès à l'information précise que les termes "norme raisonnable" signifient que les frais réels doivent figurer en dollars et en cents ou de toute autre façon claire et précise, comme par exemple, en renvoyant au tarif officiel. La note de service indique également que l'organisme doit agir en toute bonne foi pour déterminer si la publication de l'information est "dans l'intérêt fondamental du grand public". Bien que l'organisme ou le ministère n'ait pas besoin d'utiliser une procédure particulière, il peut néanmoins tenir compte du nombre de personnes qui y trouveront un intérêt, de la signification de cet intérêt, de l'utilité des documents qui seront publiés, de la possibilité de servir ainsi le bien public et d'autres facteurs relatifs à l'opportunité de réclamer des frais. En conséquence, les organismes ou les ministères n'ont pas besoin de mettre sur pied tout un ensemble de directives rigides ni de créer des précédents.

Le projet de loi australien abonde dans le même sens que la loi américaine à cet égard. Il y est recommandé que les frais afférents aux demandes de renseignements soient établis en fonction des coûts des travaux de recherche et, au besoin, des coûts de reproduction du document. Des frais uniformes, devant couvrir le coût des services administratifs, pourraient être fixés pour tous les organismes et ministères. Il ne faudrait pas, cependant, que ces frais soient trop élevés et constituent un facteur de dissuasion auprès des requérants éventuels.

Les règlements adoptés en vertu de la loi de la Nouvelle-Ecosse stipulent que le requérant doit acquitter les coûts de recherche et de reproduction du document lorsque la loi l'exige. Si le montant des droits d'accès aux documents n'est précisé dans aucune loi, les frais de recherche ne sont pas exigibles mais un montant de dix cents doit être imposé pour la reproduction de chaque copie de dimension normale. Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une photocopie de dimension normale, le coût réel de reproduction doit être exigé. Les règlements stipulent en outre que l'information doit être transmise gratuitement ou à coût réduit si le sous-chef du ministère est d'avis qu'il est dans l'intérêt public d'accorder une réduction ou de renoncer aux droits.

g. Délais

Livre vert, pp. 21-22.
Bill C-225, art. 3.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a)(6)(A), (B), (C).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 8.
Propositions du gouvernement australien, par. 20.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 10, 12.

Selon le Livre vert du gouvernement canadien, la loi sur la liberté d'accès à l'information devrait prévoir des délais administratifs sans quoi la loi pourrait n'être d'aucune utilité véritable. On estime cependant que les délais administratifs prévus dans la loi américaine, ci-dessous traités, sont trop restrictifs. Selon le Livre vert, un délai approprié au cours duquel une première décision pourrait être prise quant à la recevabilité d'une demande de renseignements pourrait être fixé à 20 jours ouvrables, après quoi, aux termes de la loi, tout document requis devrait être rendu accessible aussitôt que possible. Les délais devraient donc être fixés par règlement.

Le bill C-225 stipule que le gouvernement doit fournir les renseignements demandés dans un "délai raisonnable". De même, la loi suédoise stipule que les documents non secrets doivent être fournis "immédiatement ou dès que possible" à la personne qui en fait la demande. Par contre, la loi américaine exige que les renseignements soient fournis dans certains délais très précis.

En vertu de la loi américaine, l'organisme ou le ministère qui reçoit une demande d'accès à ses dossiers donne sa réponse dans un délai de dix jours ouvrables. Dans le cas d'un pourvoi en appel pour cause de refus, l'organisme ou le ministère concerné doit prendre une décision au sujet de cet appel dans les vingt jours ouvrables qui suivent la réception de l'appel. Suite à la décision de l'organisme ou du ministère de se plier complètement ou en partie à une demande de documents, que cette décision soit prise dès le début ou après l'appel, les documents doivent être fournis "rapidement".

La loi renferme deux dispositions prévoyant la prolongation des délais. La première autorise des prolongations administratives moyennant l'envoi au requérant d'un avis écrit indiquant obligatoirement les trois types de "circonstances inhabituelles" tel que la loi l'exige, soit: 1) lorsqu'il faut procéder à des recherches ou recueillir des documents de provenance diverse; 2) lorsqu'un ministère ou un organisme gouvernemental doit recueillir un grand nombre d'informations distinctes; ou 3) lorsqu'il doit y avoir consultations entre différents ministères ou organismes gouvernementaux. Ces prolongations ne peuvent cependant pas dépasser dix jours ouvrables en tout; en conséquence l'organisme ou le ministère ne peut invoquer qu'une seule prolongation de dix jours soit au moment où il reçoit la demande ou après un appel.

En vertu de la deuxième disposition prévoyant une prolongation de délai, un tribunal peut accorder "plus de temps à un organisme ou à un ministère pour compléter l'étude des pièces" à condition que le

gouvernement démontre l'existence de circonstances exceptionnelles et que l'organisme ou le ministère concerné agisse de façon à satisfaire à la demande dans les plus brefs délais.

Le gouvernement australien estime pour sa part que la loi sur la liberté d'accès à l'information ne devrait pas prévoir de délais, en raison du manque d'expérience dans l'administration d'une loi de ce genre et de l'impossibilité de prédire le volume des demandes. Il se prononce, cependant en faveur de l'insertion dans la loi d'une disposition prévoyant l'établissement de délais par règlement, si, à la lumière de l'expérience, il appert que des délais précis sont souhaitables.

La loi de la Nouvelle-Ecosse stipule qu'une demande d'informations adressée par écrit au sous-chef du ministère ou d'un autre organisme du gouvernement qui a la garde du ou des documents demandés doit être acceptée ou refusée dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la demande. Toute demande d'informations non agréée dans les délais prescrits ou qui ne fait pas l'objet d'un refus écrit du sous-chef est réputée refusée. Le requérant peut, dans les quinze jours suivant le refus, signifié ou présumé, en appeler par écrit de la décision au ministre concerné. Dans les trente jours suivant l'appel, le ministre est tenu de reconsidérer la demande d'informations afin de confirmer, modifier ou infirmer le refus d'accéder à la demande.

h. Documents extractibles

Livre vert, p. 13.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(b).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 8.
Propositions du gouvernement australien, par. 15.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 7.

Le Livre vert propose différentes options relativement à la possibilité de mettre à la disposition du public les parties extractibles des documents partiellement divulgables. Ces options sont les suivantes:

1) refuser de divulguer tout document;

2) supprimer des documents les noms, les éléments d'identification, les recommandations et autres renseignements visés par une exemption lorsque d'importantes données concrètes ou analytiques subsistent après cette suppression et communiquer les renseignements qui restent; ou

3) supprimer certains éléments et communiquer le matériel restant, comme prévu ci-dessus, mais en demandant aux requérants de s'engager à défrayer le gouvernement du temps considérable consacré à effectuer les suppressions.

De plus, le Livre vert propose l'élaboration de lignes directrices touchant l'application du principe de suppression, lesquelles stipuleraient, par exemple, que les renseignements extractibles devraient en général être communiqués lorsque les renseignements qui font l'objet d'une exemption sont restreints (noms ou éléments d'identification notamment) ou lorsque certaines parties des documents sont extractibles et répondent à la demande.

La loi de la Nouvelle-Ecosse exige à cet égard que les fragments extractibles de documents partiellement divulgables soient accessibles. La loi suédoise contient des exigences similaires.

La loi américaine stipule que les parties "raisonnablement extractibles" de documents doivent être divulguées après la suppression des parties qui font l'objet d'une exemption. Cela peut tout aussi bien comporter la suppression des noms ou des éléments d'identification des documents à divulguer que l'application de diverses exemptions à un document d'une certaine ampleur.

De même, le projet de loi australien prévoit qu'on devrait pouvoir communiquer les parties divulgables d'un document en partie non divulgable, mais dont on peut facilement supprimer les renseignements tombant sous le coup d'une exemption.

PROCEDURE D'APPEL

Livre vert, pp. 16 à 19.
Bill C-225, art. 5 à 9 incl.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a)(4)(B)-(G) incl.
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 10 à 13 incl.
Propositions du gouvernement australien, par. 21.
Loi sur la liberté d'accès à l'information (FOI) de la Nouvelle-Ecosse, art. 12, 13.

Quels types de plaintes ou d'appels devrait-on prévoir pour le requérant après qu'un ministère ou un organisme gouvernemental a décidé que les documents demandés aux termes de la loi font l'objet d'une exemption partielle ou complète?

Plutôt que de trancher la question, le Livre vert présente différentes options dont il analyse le pour et le contre.

En premier lieu, l'"option parlementaire", qui comprendrait l'examen rigoureux par le Parlement de l'application d'une loi sur la liberté de la presse grâce aux moyens utilisés pour examiner celle des autres lois, comme les questions à la Chambre des communes, les débats sur le budget, la comparution de ministres et de fonctionnaires devant les comités et les jours réservés à l'opposition. Cette méthode diffère très peu de celle qui est en vigueur à l'heure actuelle.

La deuxième option fait appel à un "vérificateur de l'information" auprès duquel ceux dont les requêtes ont été rejetées totalement ou en partie pourraient porter plainte. Celui-ci pourrait formuler son opinion sur le bien-fondé des décisions ministérielles dans un rapport

annuel au Parlement, mais ne serait pas habilité à divulguer les résultats de son enquête sur des cas précis, ce qui ne diminuerait en rien la responsabilité ministérielle.

La troisième option comporterait la création du poste de "commissaire à l'information" qui ne serait doté que de pouvoirs consultatifs; celui-ci serait chargé d'instruire les plaintes qui lui sont formulées, d'étudier les documents pertinents à huis clos et de présenter à chaque plaignant un rapport qui ne lierait en rien le gouvernement. Ici encore, toute décision ministérielle prendrait le pas sur celles du commissaire.

La quatrième option, une variante de la troisième, comporte un "commissaire à l'information" chargé des fonctions énoncées dans l'option précédente, mais qui pourrait en outre avoir le pouvoir d'ordonner au gouvernement de publier certains documents.

La cinquième et dernière option porte sur l'examen judiciaire.

Le Livre vert s'oppose vivement à ce que les tribunaux ou d'autres organismes indépendants aient la responsabilité de décider s'il y a lieu de permettre l'accès aux documents, alléguant que cette situation serait contraire au principe de responsabilité ministérielle. De plus, il maintient qu'il est impossible de bien informer un juge de tous les facteurs politiques, économiques, sociaux et touchant la sécurité, qui ont mené à une décision donnée.

L'examen des quatre dernières options proposées dans le Livre vert nous amène à nous demander dans quelle mesure le précédent créé par l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale, où l'on distingue deux types de renseignements que l'on peut prétendre devoir garder secrets et qui traite différemment ces prétentions, pourrait s'appliquer à l'examen des modes d'application de la loi relative à l'accès du public aux documents du gouvernement. L'article 41 stipule qu'en ce qui concerne la présentation de documents concernant des causes instruites devant les tribunaux, il suffit d'un affidavit du ministre pour être autorisé à soumettre au juge des documents tenus secrets pour des raisons de sécurité nationale, ou parce qu'ils concernent les relations fédérales-provinciales, ou émanent du Conseil privé. Cet article stipule toutefois que les documents tenus secrets pour d'autres motifs peuvent être examinés d'abord à huis clos par le juge avant de permettre qu'on les utilise en preuve. Le Livre vert propose qu'on incorpore cette distinction dans une loi sur la liberté de la presse et qu'on étende peut-être à certaines autres exemptions la protection assurée grâce à l'affidavit ministériel.

Le bill C-225 stipule que les tribunaux doivent protéger et préserver le droit du public à l'information lorsque le gouvernement refuse de fournir des renseignements demandés ou tarde indument à les fournir. Aux termes du bill, les plaintes doivent être déposées devant un juge de la Cour suprême d'une province ou de la Cour fédérale du Canada, dont les jugements sont sans appel. L'ordonnance de comparution

doit être officiellement signifiée au greffier du Conseil privé. C'est un ministre ou un autre fonctionnaire désigné qui répond pour le gouvernement devant le tribunal. Si le gouvernement juge que les renseignements demandés font l'objet d'un privilège en vertu de l'une des exemptions énumérées dans la loi, le juge doit examiner et étudier la réponse du gouvernement avant de confirmer ou d'infirmer sa décision selon l'intérêt public. Le bill stipule également que "aucuns dépens ou frais ne sont permis ni aucuns honoraires ne sont payables pour les procédures".

La loi suédoise prévoit que si une autorité refuse l'accès à un document et si la personne ayant fait la demande considère que la décision est illégale, elle peut interjeter appel devant la "Cour administrative suprême"; la loi stipule néanmoins qu'il est impossible d'interjeter appel de la décision d'un ministre. Les causes en appel devant la Cour administrative suprême doivent être rapidement tranchées. La loi prévoit également que le droit d'interjeter appel devant un tribunal n'est soumis à aucune condition telle que frais d'appel ou frais d'autorisation officielle.

La loi américaine permet un appel judiciaire, mais seulement après que l'organisme ou le ministère concerné a rejeté une première demande et que tous les appels administratifs à cet organisme ou ministère ont été rejetés. Si toutefois l'organisme ou le ministère néglige de prendre une décision dans les délais prévus, la personne qui fait une demande sera réputée avoir épuisé tous les recours d'ordre administratif.

Le tribunal habilité à entendre l'appel est la cour de district "où réside le plaignant, celui où est situé le siège de son entreprise, celui où sont situés les dossiers de l'organisme ou encore le district de Columbia". La loi stipule que "le tribunal doit à nouveau entendre la cause et examiner à huis clos les dossiers (de l'organisme ou du ministère) afin de décider si les dossiers ou une partie des dossiers doivent être tenus secrets en vertu de l'une des exemptions prévues dans la loi; c'est à l'organisme ou au ministère que le fardeau de la preuve incombe".

En vertu du texte de loi, le gouvernement dispose de trente jours pour répondre à la poursuite, "à moins que, sur la foi de raisons valables, le tribunal ne prolonge le délai". La loi stipule également que l'appel, à moins que le tribunal n'en décide autrement, doit primer sur toute autre affaire en instance. L'une ou l'autre partie peut de plein droit en appeler d'une décision rendue par la Cour de district.

La loi comporte une disposition à l'effet que dès la fin d'une poursuite en justice intentée en vertu de la loi, et dont le demandeur est sorti gagnant, le tribunal fixe les honoraires d'avocat et autres frais raisonnables résultant de la poursuite.

En vertu du projet de loi australien, toute personne à qui le gouvernement a refusé l'accès à un document peut en appeler de la décision rendue, sauf dans les cas prévus par la loi. L'appel doit être entendu par le "tribunal administratif des appels", qui doit réviser tous les cas stipulant qu'un document entre dans la catégorie des documents

visés par une exemption. Il n'est toutefois pas permis de contester la décision d'un ministre selon laquelle un document entre dans la catégorie des documents renfermant des informations sur les délibérations du Cabinet et autres consultations entre ministres et sa décision n'est pas sujette à révision en vertu de la loi. Les mêmes conditions s'appliquent dans le cas où un ministre responsable décide d'interdire l'accès à un document, dans l'intérêt de la défense, de la sécurité nationale, des relations étrangères ou des relations entre le gouvernement et le Commonwealth, ou encore pour empêcher que soient divulguées des informations confidentielles provenant d'autres gouvernements. Il semble que cette mesure se fonde sur le fait que l'appréciation des informations en cause exigerait de la part des tribunaux des renseignements qu'ils ne possèdent pas, mais que le ministre responsable possède.

De plus, le projet de loi australien recommande qu'au cas où une décision sujette à révision par le tribunal administratif des appels ne soit pas confiée au ministre ou au chef du département en question, cette décision devrait pouvoir être soumise à une révision interne par le ministre ou le chef du département, selon le cas, ou par son délégué, avant que l'appel ne soit porté devant le tribunal.

En Nouvelle-Ecosse, la loi, qui ne prévoit aucune procédure d'adjudication indépendante, contient des dispositions qui permettent d'en appeler au ministre du refus du sous-chef d'un ministère ou d'un autre organisme du gouvernement d'accéder à une demande d'information. Si le ministre oppose lui aussi un refus, le requérant peut interjeter appel devant

l'Assemblée législative provinciale.

L'appel doit alors être présenté par un député sous forme de motion, conformément au Règlement de l'Assemblée législative. La Chambre doit procéder à l'endroit de la motion conformément aux exigences du Règlement.

INFRACTIONS

a. Refus arbitraire de produire des documents

Bill C-225, art. 10.
Loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, 5 U.S.C. 552(a)(4)(F), (G).
Loi suédoise sur la liberté de la presse (FOTP), chap. 2, art. 8 et 9.
Propositions du gouvernement australien, par. 23.

Le Livre vert ne fait aucune recommandation quant à l'adoption de mesures disciplinaires en ce qui concerne les fonctionnaires qui refusent de façon arbitraire de produire des documents. La loi en vigueur en Nouvelle-Ecosse ne contient à cet égard aucune disposition.

Le bill C-225 stipule qu'une personne qui enfreint une disposition de la présente loi ou d'une ordonnance rendue par un juge en application de la présente loi est coupable d'une infraction criminelle.

La loi américaine stipule que les fonctionnaires qui refusent de donner accès à des documents doivent être identifiés auprès des personnes à qui le refus est signifié ainsi que dans le rapport annuel fait au Congrès. Si l'information est retenue de façon "arbitraire ou capricieuse", le ou la responsable est passible de mesures disciplinaires et peut même être puni pour outrage au tribunal. Il s'agit là d'une mesure visant à stimuler la production de renseignements. Il n'existe aucune disposition semblable dans les mesures législatives étudiées par le Comité interministériel de l'Australie.

En vertu du système suédois, le fonctionnaire responsable de la garde d'un document doit fournir tout renseignement non secret. Il doit prendre une décision rapide et juste, sans quoi il peut être blâmé par l'Ombudsman, soumis à une mesure disciplinaire par l'organisme et même être l'objet d'une poursuite criminelle.

b. Divulgation fautive de renseignements

Livre vert, p. 15.
Propositions du gouvernement australien, par. 23.

Une question importante se pose: une loi sur la liberté d'accès à l'information peut-elle prévoir des sanctions criminelles ou administratives pour les fonctionnaires ayant divulgué des documents faisant partie de la catégorie exemptée?

Le Livre vert prévoit qu'en principe la présence d'une telle disposition irait à l'encontre de l'esprit de la loi sur la liberté d'accès à l'information, qui devrait comporter une disposition en vertu de laquelle un fonctionnaire ayant divulgué des renseignements en répondant selon les modalités prévues à une demande d'informations en bonne et due forme et en ayant de bonnes raisons de croire que ces renseignements ne faisaient pas partie de la catégorie exemptée pourrait se prévaloir de la Loi sur les secrets officiels pour sa défense.

De la même façon, le projet de loi australien stipule sur ce point qu'"aucune action, aucune poursuite civile ou criminelle ne peut être intentée contre une personne qui, après y avoir été autorisée,

produit un document, donne accès à un document ou en donne une copie conformément à la loi ou parce qu'elle croit en toute bonne foi que la loi requiert la production ou l'accès au document".

APPENDICE «RSI-12»

EXEMPTIONS AUX TERMES DE LA LOI AMERICAINE SUR LA LIBERTE DE L'INFORMATION

David Johansen

Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 2 février 1978

DOCUMENT RÉDIGÉ À L'INTENTION DU COMITÉ MIXTE PERMANENT
DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

EXEMPTIONS AUX TERMES DE LA LOI AMERICAINE SUR LA LIBERTE DE L'INFORMATION

Selon la Loi américaine sur la liberté de l'information (FOI)[1], les organismes gouvernementaux des Etats-Unis[2] sont tenus de divulguer à quiconque l'information qu'ils détiennent, à moins que cette information ne fasse partie d'une des neuf exemptions prévues par la loi.

Nous traiterons dans le présent document de la façon dont ces exemptions ont été interprétées jusqu'à présent. La plupart d'entre elles ressemblent sous certains aspects à celles qui ont été proposées, pour discussion, dans le Livre vert que le gouvernement canadien a rendu public en juin 1977, intitulé "Législation sur l'accès aux documents du gouvernement".[3] Cette étude devrait donc s'avérer utile puisqu'elle présente une série d'exemptions pouvant s'insérer dans n'importe quel projet de loi canadien sur la liberté d'accès à l'information.

---

(1) 5 U.S.C. 552.

(2) Selon la loi, " 'organisme' désigne tout département administratif ou militaire, toute société du gouvernement (y compris les services administratifs du Président) ou tout organisme de réglementation indépendant." 5 U.S.C. 552(e).

(3) Voir le document intitulé "Etude comparative sur la liberté d'accès à l'information gouvernementale", rédigé en octobre 1977 pour le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

EXEMPTION 1

(A) Ce qu'il est explicitement permis de tenir secret, selon des critères établis par décret-loi, dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère et (B) ce qui porte en fait la cote de sécurité requise conformément à ce décret-loi.(1)

Dans la version originale de la Loi américaine sur la liberté de l'information, l'exemption 1 permettait qu'on refuse de divulguer toute information "qu'il est expressément demandé de tenir secrète, par décret-loi, dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère."(2) Après les modifications apportées à la loi en 1974, toutefois, seuls les documents mentionnés précédemment ont dû être tenus secrets en vertu de cette exemption.

Parmi les autres dispositions des modifications touchant l'exemption accordée en raison de la sécurité nationale, les tribunaux ont été autorisés à examiner des documents à huis clos afin de déterminer de nouveau s'ils avaient été tenus secrets à bon droit, et c'est à l'organisme qu'il a incombé de justifier sa conduite.(3) De plus, on a permis aux tribunaux de séparer les parties "raisonnablement isolables" d'un document après le retrait des parties soustraites à la divulgation.(4)

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(1), modifié par la pub. L. no 93-502 (21 novembre 1974). Les modifications sont entrées en vigueur le 19 février 1975.

(2) 5 U.S.C. 552(b)(1).

(3) 5 U.S.C. 552(a)(4)(b), loi modifiée.

(4) 5 U.S.C. 552(b), loi modifiée.

Dans les modifications apportées en 1974 à la Loi américaine sur la liberté de l'information, les dispositions touchant l'information relative à la sécurité nationale ont été rédigées dans le seul but d'annuler une décision rendue par la Cour suprême fédérale dans l'affaire d'Environmental Protection Agency c. Mink.(1) Selon la Cour, si les documents avaient été classés par un organisme exécutif suivant les règles de procédure établies, la validité de leur classification n'aurait pas été soumise à un contrôle judiciaire. La Cour a soutenu que la loi n'autorisait ni ne permettait l'étude à huis clos des documents en litige pour permettre aux tribunaux de séparer les parties devant être tenues secrètes et les parties pouvant être rendues publiques et d'ordonner la divulgation de ces dernières.

Ainsi, en modifiant la loi en 1974, le Congrès manifeste clairement son intention de casser la décision rendue dans l'affaire Mink et démontre que l'exception ne touche plus que les documents des organismes du gouvernement fédéral qui "portent en fait la cote de sécurité requise", conformément aux critères de procédure et de fond prévus par le décret-loi pertinent. Si la loi n'avait pas été modifiée, la décision rendue dans l'affaire Mink aurait pu empêcher tout contrôle réel par les tribunaux chaque fois que l'exécutif affirmait qu'un document faisait partie d'une exemption relative à la sécurité nationale conformément aux critères prévus par le décret-loi pertinent. De telles dispositions auraient sûrement encouragé l'abus du système de classification par le gouvernement. Les modifications ont atténué ce risque.

---

(1) 410 U.S. 73 (1973).

Les normes définissant actuellement les modes de classification sont prévues par le décret-loi no 11652, Classification et déclassification des documents relatifs à la sécurité nationale, promulgué par le président Nixon le 8 mars 1972.(1) Le décret-loi impose aux ministères et organismes fédéraux des critères de classification concernant le fond et la procédure à suivre, afin d'empêcher que de précieux documents relatifs à la défense nationale ou à la politique étrangère ne tombent entre des mains "ennemies".

Le décret-loi prévoit essentiellement trois cotes: Très secret, Secret et Confidentiel. La cote très secret corespond aux documents ou aux renseignements relatifs à la sécurité nationale qui exigent le plus de protection. Tout document dont on peut supposer raisonnablement que la divulgation sans autorisation causera un préjudice exceptionnellement grave à la sécurité nationale mérite cette cote. On signale, notamment, parmi ces préjudices, l'engagement de conflits armés aux Etats-Unis ou chez leurs alliés ou la révélation d'opérations particulièrement délicates du service d'information. Le décret-loi stipule qu'on doit faire montre de "la plus grande mesure" dans l'emploi de cette cote.(2) La cote secret s'applique aux documents ou aux renseignements relatifs à la sécurité nationale qui exigent un "degré considérable de protection." Doit porter cette cote "tout document dont on peut raisonnablement supposer que la divulgation sans autorisation pourrait porter sérieusement atteinte à la sécurité nationale." Parmi ces éventuels préjudices à la sécurité nationale, on mentionne "la

(1) Décret-loi no 11652, 3A Code of Federal Regulations 154 (1972 comp.), 50 U.S.C. 401 (Supp. III, 1973).

(2) Ibid., art. 1.

rupture de relations extérieures ayant un effet considérable sur la sécurité nationale" et "la divulgation de plans militaires ou d'opérations importantes du service d'information".(1) Les renseignements confidentiels sont ceux dont "la divulgation mettrait vraisemblablement en danger la sécurité nationale."(2) Le décret-loi n'en donne aucun exemple.

Selon les directives d'application du Conseil national de sécurité, en cas de "doutes majeurs", il faudra attribuer la cote de sécurité inférieure ou ne pas en attribuer du tout.(3)

De plus, le décret-loi stipule qu'on ne peut utiliser la classification pour "masquer l'incompétence ou les erreurs administratives, pour ne pas gêner une personne ou un ministère."(4)

En plus de ces changements de taille, le décret-loi établit un certain nombre de règles de classification des documents. Seuls les fonctionnaires désignés de ministères expressément nommés ont le droit d'assigner aux documents une cote de sécurité.(5) "Dans la mesure du possible", les documents portant une cote de sécurité doivent être "marqués de façon à ce que soient indiquées les parties portant une cote de sécurité, la cote elle-même, ainsi que les parties non cotées, afin de faciliter l'extraction de passages et l'utilisation des

---

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) 37 Fed. Reg. 98 à 10053 (17 mai 1972).

(4) Décret-loi no 11652, op. cit., art. 4.

(5) Ibid., art. 2.

documents."[1] Un programme de déclassement et de déclassification automatique de l'information a été établi. Ainsi, les renseignements cotés "très secrets" deviennent automatiquement "secrets" après deux ans, "confidentiels" après deux autres années et ne portent plus de cote au bout de dix ans. Les renseignements cotés "secrets" deviennent "confidentiels" après deux ans et perdent leur cote après six autres années. Quant aux renseignements "confidentiels", ils sont déclassifiés après six ans.[2]

Le décret-loi stipule également qu'un fonctionnaire autorisé à coter des renseignements "très secrets" peut soustraire à la déclassification automatique certains dossiers comportant des renseignements qui satisfont à des exigences précises.[3] Dans ce cas, le décret établit une procédure de révision obligatoire pour les demandes de déclassification des documents ainsi exemptés. La première révision ne peut s'appliquer qu'à un document vieux de dix ans. Si le ministère refuse de déclassifier le document, la personne qui en fait la demande peut interjeter appel devant le Comité de révision ministériel et, si cet appel est rejeté, s'adresser au Comité inter-organismes de révision de la classification.[4]

En résumé, donc, pour toute demande d'accès à des documents classifiés présentée aux termes de la Loi américaine sur la liberté de l'information, l'organisme administratif devra établir, tant à la première étape qu'au moment de la révision, que la teneur des

---

(1) Ibid., art. 4.

(2) Ibid., art. 5.

(3) Ibid.

documents exige le maintien d'une cote de sécurité en vertu des critères de classification relatifs au fond et à la procédure à suivre établis par le décret-loi no 11652 ou tout décret-loi ultérieur régissant la protection des renseignements relatifs à la sécurité nationale.

EXEMPTION 2

Ce qui se rapporte uniquement aux règles et pratiques internes relatives au personnel d'un organisme.(1)

Selon le rapport du Sénat sur le projet de loi américain sur la liberté de l'information, les règles d'un organisme concernant l'usage du terrain de stationnement, par le personnel, les déjeûners et les congés de maladie, par exemple, sont comprises dans cette exception.(2)

D'autre part, la Chambre interprète tout différemment dans son rapport les termes de l'exemption; ainsi, l'expression "règles et pratiques relatives au personnel" désigne les directives à l'intention du personnel seulement, et notamment les règles et pratiques internes qui ne peuvent être révélées au public sans que cela nuise considérablement à l'exécution d'une fonction importante de l'organisme. On donne comme exemples "les règles de fonctionnement, les lignes de conduite et les manuels de procédure pour les enquêteurs ou les inspecteurs du gouvernment."(3)

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(2).

(2) Rapport du Sénat no 813, 89e Congrès, 1ère session (1965).

(3) Rapport no 1497 de la Chambre des représentants, no 1497, 89e Congrès, 2e session, (1966).

Bien que la Chambre ait interprété l'exemption plus largement que le Sénat, y incluant certains manuels du personnel, les tribunaux se sont bien gardés d'en faire autant.(1) On a toujours soutenu que les adjectifs "internes" et "relatives au personnel" modifiaient à la fois "règles" et "pratiques".(2) Interprétée dans un sens aussi restreint, l'exemption n'empêche la divulgation que de ce qui "concerne les relations entre employeur et employés", par exemple, l'utilisation de l'établissement et du matériel de l'employeur par l'employé et le nombre d'heures consacrées chaque jour à l'entreprise de l'employeur.(3) Ainsi donc, seules les pratiques internes d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement et non les règles d'ordre général sont protégées par cette exemption.

Une interprétation trop large de l'exemption risquerait de gêner l'application des dispositions selon lesquelles des règles de procédure et des directives au personnel, ainsi que des guides à l'intention du personnel, doivent être publiés ou soumis à une vérification.(4)

---

(1) Voir, par exemple, Stokes c. Brennan 476 F. 2e 699, 702-3 (5e Cir. 1973); Hawkes c. IRS 476 F. 2e 787, 796-7 (6e Cir. 1972).

(2) Voir, par exemple, Consumers Union of U.S. Inc. c. VA 301 F. Supp. 796, 800 (U.S. District Court, S.D. New York, 1969).

(3) Hawkes c. IRS, op. cit., à 797.

(4) 5 U.S.C. 552(a)(2)(c).

EXEMPTION 3

Ce qui est expressément soustrait à la divulgation par une loi (autre que l'article 552b) de la présente loi, pourvu que cette loi (A) exige que le refus de communication de certains sujets soit fait de façon à ne laisser aucun pouvoir discrétionnaire sur la question ou (B) établisse des critères sur lesquels fonder le refus de divulguer certains documents ou mentionne les types de documents ou de renseignements à ne pas divulguer.(1)

Dans sa version originale, l'exemption 3 s'appliquerait à "ce qui est spécifiquement soustrait à la divulgation par une loi."(2) Elle a cependant été modifiée en 1976 de façon à ne comprendre que les documents et reneignements sus-mentionnés.

Dans la version originale de l'exemption 3 il n'était pas précisé si toutes les lois de non-divulgation qui avaient précédé la Loi sur la liberté de l'information seraient visées par l'exemption. Avant la décision rendue par la Cour suprême des Etats-Unis dans la cause Federal Aviation Administration c. Robertson,(3) plusieurs cours d'appel avaient soutenu qu'une loi de non-divulgation n'était visée par l'exemption que si elle précisait le type de documents dont la

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(3), modifiée par le no 94-409, art. 5(b)(3) 90 Stat. 1241 (1976) du droit public.

(2) 5 U.S.C. 552(b)(3).

(3) 422 U.S. 255 (1975).

divulgation peut être refusée ou si elle restreignait strictement le pouvoir discrétionnaire d'un organisme du gouvernement fédéral de refuser de communiquer des documents.(1) Dans l'affaire Robertson, cependant, la Cour suprême a refusé de suivre cette norme et a appliqué l'exemption à une loi qui accordait à un organisme du gouvernement fédéral le pouvoir discrétionnaire presque illimité de refuser de divulguer des documents. Une interprétation aussi large de l'exemption aurait permis aux organismes et aux départements fédéraux de contourner l'obligation très stricte de divulgation imposée par la Loi sur la liberté de l'information. Par conséquent, dans le but exprès d'annuler la décision rendue dans l'affaire Robertson, le Congrès a modifié l'exemption en y précisant les autres caractéristiques qu'une loi doit comporter pour être visée par l'exemption.

Pour mieux comprendre le but et les raisons qui ont donné lieu à la modification de l'exemption 3, il serait peut-être utile d'examiner en regard de la décision Robertson certaines interprétations judiciaires de l'exemption originale données avant que soit rendue cette décision.

Lorsqu'ils examinaient la décision d'un département ou d'un organisme de refuser de communiquer un document en vertu de la version initiale de l'exemption 3 originale, les tribunaux se heurtaient d'ordinaire à deux problèmes distincts. D'abord, il fallait décider si la loi sur laquelle l'organisme se fondait était assez "précise" pour

---

(1) Voir, par exemple, Stretch c. Weinberger, 495 F. 2e 639 (3e Circ. 1974) et Serchuck c. Weinberger, 493 F. 2e 663 (5e Circ. 1974).

constituer une "loi d'exemption". En outre, il fallait déterminer si le document entrait dans la catégorie des documents décrits dans la loi d'exemption.

Avant l'affaire Robertson, les tribunaux ne s'entendaient pas sur les répercussions que pouvait avoir la Loi sur la liberté de l'information sur les lois de non-divulgation qui existaient déjà. L'affaire Stretch c. Weinberger(1) montre l'interprétation de l'exemption originale donnée par plusieurs cours d'appel. Dans cette cause, le plaignant avait demandé certains rapports sur des maisons de repos recevant des fonds de l'assurance-maladie. Le Secrétaire à la Santé, à l'Education et au Bien-être social, se fondant sur l'exemption 3, a prétendu que les documents en question étaient soustraits à la divulgation en vertu du paragraphe 1306(a) de la Loi sur la sécurité sociale,(2) qui interdisait la divulgation de "tout dossier, fiche, rapport ou autre document obtenu à un moment donné par le Secrétaire à la Santé, à l'Education et au Bien-être social ... dans l'exercice de ... [ses] fonctions ... sauf si le Secrétaire ... le prescrit autrement par règlement."

La Cour a soutenu que la loi ne constituait pas une loi d'exemption au sens de l'exemption 3, parce qu'elle ne satisfaisait pas aux conditions de "précision" réclamées par la Cour:

> " ' Des documents ne sont ... expressément soustraits à la divulgation par une loi' que si la loi décrit certaines classes ou catégories de documents jugés

(1) 495 F. 2e 639 (3e Circ. 1974).

(2) 42 U.S.C. 1306(a), modifié.

> par le Congrès comme pouvant être exemptés ou, du moins, établit des normes ou directives législatives que le Secrétaire doit suivre pour déterminer ce qui sera soustrait à la divulgation." (1)

La Cour a déclaré que les dossiers sur les maisons de repos n'entraient pas dans une catégorie de documents dont le Congrès voulait précisément empêcher la divulgation, puisqu'au moment où le Congrès avait adopté l'article 1306, l'Administration de la sécurité sociale ne recueillait des renseignements que sur des particuliers, non sur des établissements. En outre, la Cour était d'avis que le pouvoir attribué au Secrétaire n'était pas "précis" au sens de l'exemption 3, car il ne s'accompagnait pas de lignes directrices quant à la façon dont le Secrétaire devait promulguer les règlements régissant la divulgation.

En vertu de l'exemption 3 originale, lorsque la Cour avait jugé une loi "assez précise" pour constituer une loi d'exemption, elle devait ensuite déterminer si les documents en question étaient visés par la loi.

Il existe diverses façons d'aborder la question. Signalons d'abord le point de vue adopté par la Court de circuit du district de Columbia dans la cause Tax Analysts and Advocates c. Internal Revenue Service,(2) dans laquelle le plaignant avait demandé deux genres de documents, des lettres non publiées et des notes de service renfermant des conseils d'ordre technique. La Cour a fait une distinction entre

---

(1) 495 F. 2e de 639 à 640.

(2) 505 F. 2e 350 (Circ. 1974 - D.C.).

les deux genres de documents et décidé que seules les notes de service renfermant des conseils d'ordre technique étaient visées par l'exemption 3. A l'encontre d'une lettre d'interprétation, les notes de service techniques portent sur des renseignements contenus dans la déclaration d'impôt du contribuable; leur divulgation serait donc contraire à l'intention du Congrès de préserver le caractère confidentiel des déclarations d'impôt.(1) Par conséquent, en déterminant si une loi d'exemption s'applique ou non à une situation donnée, la Cour a cherché à respecter l'intention du Congrès de protéger certains genres de renseignements.

La Quatrième Cour de circuit, pour sa part, a envisagé différemment le problème dans l'affaire Sears c. Gottschalk(2), où le plaignant voulait forcer le commissaire aux brevets à divulguer des demandes de brevets abandonnées. Les dispositions de la loi sur laquelle se fondait le commissaire stipulaient que:

> "Les demandes de brevets doivent être tenues secrètes par le Bureau des brevets et aucun renseignement à ce sujet ne doit être donné sans la permission du requérant ou du détenteur, à moins que cela ne soit nécessaire à l'application des dispositions d'une loi du Congrès ou dans des circonstances que le commissaire peut juger très spéciales."(3)

---

(1) Une lettre d'interprétation est un exposé à l'intention d'un contribuable, lui expliquant les lois fiscales et les appliquant à une série de faits en vue de l'informer des conséquences fiscales d'une transaction qu'il envisage. Par contre, une note de service renfermant des conseils d'ordre technique n'est pas adressée au contribuable, mais à un directeur régional qui veut savoir comment traiter la déclaration d'impôt d'un contribuable dont le nom est mentionné.

(2) 502 F. 2e 123 (4e Circ. 1974).

(3) 35 U.S.C. 122, modifié.

La Cour a décidé que la loi devait s'appliquer aux documents demandés sans chercher à comprendre les politiques sur lesquelles reposait l'obligation de tenir les demandes de brevet secrètes et sans se demander si ces politiques seraient respectés en refusant de remettre des demandes de brevet abandonnées.

Ainsi, même si avant la décision de la Cour suprême dans la cause Robertson, les tribunaux ne s'entendaient pas sur la portée de l'exemption 3 et les répercussions de la Loi sur la liberté de l'information (FOI) sur les lois de non-divulgation existantes, leurs divergences d'opinion n'étaient en fait qu'une question de degré. Certains tribunaux estimaient que l'exemption 3 ne devait comprendre que les lois où le Congrès exprimait clairement le souci de garder secrets certains documents et ne s'appliquer qu'aux documents visés par ces lois. D'autres tribunaux interprétaient l'exemption dans un sens plus large et l'appliquaient aussi aux lois où le Congrès exprimait plus vaguement son intention de préserver le caractère secret de certains documents. Tous, néanmoins, admettaient en principe qu'une exemption à la Loi sur la liberté de l'information (FOI) ne serait permise que sur la preuve que c'était le Congrès, et non l'organisme en cause, qui avait ordonné le secret.

La décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire Robertson constitue un écart aux décisions précédentes. Le plaignant avait demandé à l'Administration fédérale de l'aviation (FAA) des exemplaires des rapports d'analyses rédigés par des inspecteurs de la FAA sur la façon dont des transporteurs commerciaux se conformaient aux normes fédérales de sécurité. L'Administration a prétendu qu'elle était

autorisée à refuser de communiquer ces rapports en vertu du pouvoir que lui conférait l'article 1504 de la Loi fédérale de 1958 sur l'Aviation[1] "d'ordonner ... que soit refusée la divulgation de certains renseignements si, à son avis, cette divulgation pourrait nuire à toute personne (s'y opposant par écrit) et n'est pas nécessaire dans l'intérêt public ..." L'ordre interdisait la divulgation de tout rapport de ce genre.

La Cour suprême a rejeté le point de vue de l'affaire Stretch et décidé que l'article 1504 constituait une "loi d'exemption" au sens de l'exemption 3. Contrairement à plusieurs cours d'appel qui s'étaient prononcées sur la question, la majorité des juges de la Cour suprême ne voyait pas de contradiction entre la Loi sur la liberté de l'information (FOI) et une loi accordant pleins pouvoirs discrétionnaires à un organisme. De l'avis de la cour, le Congrès n'avait pas conçu la Loi sur la liberté de l'information pour abroger les nombreuses lois de non-divulgation qui l'avaient précédée. Par conséquent, elle jugeait l'article 1504 compatible avec la Loi sur la liberté de l'information.

En accordant à toute loi de non-divulgation existante le statut de loi d'exemption, la décision rendue dans l'affaire Robertson constituait une menace à l'efficacité de la Loi sur la liberté de l'information, puisqu'elle aurait permis aux organismes fédéraux de la contourner.

Dans le but exprès d'annuler la décison Robertson, le Congrès a modifié l'exemption 3 de façon à exprimer son intention de

---

(1) 49 U.S.C. 1504.

restreindre les lois de non-divulgation visées par elle. La version modifiée de l'exemption 3 établit clairement le désaccord du Congrès avec l'opinion exprimée par la Cour suprême dans l'affaire Robertson, selon laquelle l'exemption devrait englober toute loi de non-divulgation antérieure à la Loi sur la liberté de l'information. En énonçant les critères de détermination d'une loi d'exemption, le Congrès a stipulé explicitement que certaines lois de non-divulgation ne seraient pas visées par l'exemption 3.

Contrairement à l'exemtpion originale, qui ne contenait aucune directive permettant de juger si une loi était assez "précise" pour justifier une exemption, la version modifiée décrit les caractéristiques qu'une loi doit comporter pour être visée par l'exemption. Elle doit soit (1) mentionner les "types de sujets à ne pas communiquer", soit (2) préciser les "critères particuliers" selon lesquels un organisme doit décider de ne pas divulguer certains documents, soit (3) exiger la non-divulgation de façon à ne laisser à l'organisme "aucun pouvoir discrétionnaire sur la question". En énumérant précisément les trois conditions que doit remplir une loi considérée comme une loi de dispense, pour constituer une loi d'exemption, le Congrès a ainsi établi clairement que certaines lois de non-divulgation ne permettront pas d'exemption à la Loi sur la liberté de l'information. La modification semble donc avoir rétabli l'opinion formulée par plusieurs cours d'appel avant l'affaire Robertson, opinion selon laquelle l'exemption était restreinte aux lois où c'est le Congrès et non l'organisme concerné qui réclamait la confidentialité de certains documents. Cette préoccupation du Congrès est évidente dans les lois qui, en elles-mêmes, exigent le maintien du secret, mais elle est absente de celles qui laissent à l'organisme le soin de décider.

EXEMPTION 4

Secrets industriels et commerciaux ou renseignements financiers obtenus d'une personne à titre privilégié ou confidentiel.(1)

La portée de l'exemption 4 est difficle à déterminer, car la structure de la phrase permet plusieurs interprétations. Par exemple, on peut l'interpréter comme s'appliquant à (1) "des secrets industriels", (2) "des renseignements commerciaux ou financiers" et (3) des informations "privilégiées ou confidentielles" obtenues d'une personne ne faisant pas partie du gouvernement. Plusieurs fois, au début, on l'a interprétée de façon que les questions "confidentielles" ne faisant pas autrement partie des deux premières catégories soient soustraites à la divulgation.(2)

Il est peut-être plus logique de penser que les adjectifs "privilégiés ou confidentiels" se rapportent aux renseignements "commerciaux ou financiers". Selon cette interprétation plus limitative, l'exemption est restreinte aux (1) "secrets industriels" et aux (2) renseignements "commerciaux ou financiers" qui sont aussi "privilégiés ou confidentiels".(3)

---

(1) 5 U.S.C. 552 (b)(4).

(2) Voir, par exemple, GSA c. Besnon, 415 F. 2e 878, 881 (9e Circ. 1969).

(3) Voir, par exemple, Brockway c. Department of Air Force, 518 F. 2e 1184 (8e Circ. 1975).

Quelle que soit l'interprétation adoptée, il reste encore pour les tribunaux à déterminer la signification de "confidentiel" dans le contexte. Selon certains tribunaux, les renseignements "commerciaux ou financiers" ne sont "confidentiels" et, de ce fait, visés par l'exemption que si la personne qui les fournit "souhaite" qu'ils demeurent confidentiels ou s'il y a promesse explicite ou implicite à cet effet.(1) D'autres tribunaux ont soutenu qu'un renseignement est "confidentiel" si on "a l'habitude " de le considérer comme tel.(2)

Dans l'affaire plus récente opposant la National Parks and Conservation Association à Morton,(3) la Cour d'appel de circuit du district de Columbia a considérablement restreint la signification de l'adjectif, "confidentiel" en affirmant qu'une information ne peut être tenue pour "confidentielle" au sens de l'exemption, que s'il est prouvé que sa divulgation serait susceptible "de réduire la capacité du gouvernement d'obtenir, à l'avenir, des renseignements nécessaires" ou "de compromettre la position concurrentielle de la personne qui a fourni les renseignements".(4) On a depuis très souvent adopté cette dernière interprétation.

Mais l'intention du Congrès d'interpréter étroitement les exemptions à la Loi sur la liberté de l'information s'est aussi affirmée d'autres façons. Par exemple, on a soutenu que l'exemption 4 ne s'appliquerait aux renseignements confidentiels qu'ils provenaient

---

(1) Voir Barceloneta Shoe Corp. c. Compton, 271 F. Supp. 591, 594 (Cour de district des E.-U.).

(2) Voir Sterling Drug Inc. c. ETC, 450 F. 2e 698, 709 (Circ. 1971 D.C.), citant le rapport de 1965 du Sénat.

(3) 498 F. 2e (Circ. 1974 D.C.), mentionné ci-après comme la cause National Parks I.

(4) Ibid. à 770.

"d'une personne" ne faisant pas partie du gouvernement.(1) On a aussi refusé d'appliquer l'exemption 4 aux recherches scientifiques effectuées par des organismes sans but lucratif grâce à une subvention du gouvernement.(2)

Il semblerait que l'interprétation de l'exemption 4 donnée par le tribunal dans l'affaire Morton ne corresponde pas du tout à l'intention du Congrès lorsqu'il a inséré la disposition dans la loi. Tout au long du processus d'adoption de l'exemption, on a allégué que, puisque les dossiers commerciaux étaient d'ordinaire considérés comme confidentiels, cela suffisait à justifier qu'ils soient soustraits à la divulgation obligatoire au public.

On lit dans le rapport du Sénat que:

> "Cette exemption est nécessaire afin de protéger le caractère confidentiel des renseignements que le gouvernment obtient par l'intermédiaire de questionnaires ou d'autres enquêtes, mais qui ne seraient pas normanlement, communiqués au public par la personne qui les fournit. Seraient ainsi exemptées de la divulgation les statistiques de ventes, les inventaires, les listes de clients et les méthodes de fabrication, de même que les renseignements dont la divulgation constituerait une violation du secret professionnel existant entre le médecin et son malade, l'avocat et son client, le prêteur et l'emprunteur, etc. En particulier, seraient exemptées toutes données commerciales, techniques et financières, présentées par un emprunteur à un organisme de prêts se rapportant à une demande de prêt ou à un prêt."(3)

---

(1) Voir Soucie c. David, 448 F. 2e 1067, 1078 (Circ. 1971 D.C.).

(2) Washington Research Project Inc. c. Hew 504 F. 2e 238, 244-5 (Circ. D.C. 1973).

(3) Rapport du Sénat no 813, 89e Congrès, le session (1965).

De façon analogue, le rapport de la Chambre établit que:

> "Cette exemption assurerait le caractère confidentiel des renseignements que le gouvernement obtient par l'intermédiaire de questionnaires ou de documents qui lui sont présentés et par les révélations faites à l'occasion d'une médiation dans un conflit patronnal-syndical, mais qui ne seraient pas verbalement communiqués au public par la personne qui les fournit. L'exemption s'appliquerait aux statistiques de ventes, aux inventaires, aux listes de clients, aux méthodes de fabrication et aux progrès scientifiques, à la position ou aux exigences des parties en cause dans le cas de négociations collectives. Elle s'appliquerait aux renseignements dont la divulgation constituerait une violation du secret professionnel existant entre le médecin et son malade, l'avocat et son client, le prêteur et l'emprunteur, notamment aux données techniques ou financières fournies par une personne qui sollicite un prêt d'un organisme gouvernemental de prêts sur garantie. Elle s'appliquerait également aux renseignements communiqués à un organisme à titre confidentiel, car un citoyen devrait pouvoir faire confiance à son gouvernement. En outre, lorsque le gouvernement s'est engagé de bonne foi à ne pas divulguer les documents ou l'information qu'il reçoit, il devrait pouvoir faire honneur à ses obligations.(1)

On affirme donc dans les délibérations de la Chambre et du Sénat sur le bill sur la liberté de l'information que l'exemption avait pour but de protéger l'information qui, habituellement, n'aurait pas été communiquée au public par la personne qui l'a révélée au gouvernement. Bien que la divulgation de données comme les statistiques de ventes, les inventaires ou les listes de clients ne soit pas toujours susceptible de compromettre la position concurrentielle d'un propriétaire, les comités des deux Chambres du Congrès ont néanmoins estimé qu'il valait mieux les protéger toutes.

---

(1) Rapport no 1497 de la Chambre des représentants, 89e Congrès, le session (1966).

Toutefois, selon la décision rendue par le tribunal dans la cause National Parks I, il n'y a lieu de ne pas divulguer des renseignements d'ordre commercial que si l'on peut prouver que cela compromettrait fort probablement la position concurrentielle de l'intéressé.

Dans l'affaire plus récente opposant la National Parks and Conservation Association à Kleppe,(1) la Cour d'appel a revu la condition de "préjudice à la position concurrentielle" posée par la Cour de district dans l'affaire National Parks I. Reconnaissant la difficulté de démontrer que la divulgation causerait effectivement un préjudice à la position concurrentielle de l'intéressé, la Cour a affirmé que la condition était valable, mais qu'il n'était pas nécessaire, en réalité, de démontrer qu'il y avait vraiment préjudice à la situation concurrentielle:

> "Il n'est pas nécessaire, et il serait d'ailleurs impossible, de démontrer que la communication de documents compromettrait la position concurrentielle de l'intéressé, puisque les documents demandés n'ont pas été communiqués. Le tribunal n'a qu'à exercer son jugement en tenant compte de la nature des documents voulus et des circonstances dans lesquelles s'exerce la concurrence, se fiant, du moins en partie, à des témoignages pertinents et plausibles." (2)

Et, plus loin:

> "La Cour de district ayant conclu que ces cinq concessionnaires font face à une concurrence, et comme les dossiers financiers demandés par l'Association sont complets et extrêmement détaillés, nous estimons que la probabilité d'un grave préjudice à leur position concurrentielle est, en fait, évidente. La divulgation

---

(1) 547 F. 2e 673 (Cour d'appel des E.-U., Cir.D.C.) ci-après mentionné comme la cause National Parks II.

(2) Ibid. à 683.

> de ces dossiers fournirait aux concurrents des renseignements précieux sur les points forts et les faiblesses d'un concessionnaire, tandis que les non-concessionnaires pourraient continuer comme d'habitude à dissimuler jalousement leur jeu. La connaissance des renseignements financiers que l'Association cherche à se procurer faciliterait la fixation judicieuse des prix, la concentration du marché, les projets d'expansion et d'éventuelles offres d'achat publiques. Fournisseurs, entrepreneurs, syndicats et créanciers pourraient, eux aussi, utiliser ces renseignements pour négocier une hausse de prix, des salaires ou des taux d'intérêt, tandis que des concurrents non assujettis aux mêmes règlements ne seraient pas exposés de la même façon." (1)

Par conséquent, pour que l'exemption soit accordée, après l'affaire National Parks II, il faut prouver que les données commerciales pourraient être utiles au concurrent au lieu de prouver qu'elles sont en fait susceptibles de compromettre la position concurrentielle de la société en cause.

En résumé, donc, bien que l'exemption 4 se fonde sur le principe selon lequel les dossiers commerciaux qui, d'ordinaire, ne seraient pas divulgués au public par leur propriétaire, ne devraient pas automatiquement être rendus disponibles, les décisions des tribunaux ont, néanmoins, limité considérablement les renseignements commerciaux et financiers visés par l'exemption.

---

(1) Ibid., à 684.

EXEMPTION 5

Les lettres ou notes de service échangées entre organismes ou à l'intérieur d'un organisme qui ne seraient légalement accessibles qu'à un autre organisme en procès avec l'organisme dont les lettres ou notes émanent.(1)

Le dossier législatif de cette exemption fait ressortir deux fonctions politiques qu'elle a pour objectif de promouvoir: 1) empêcher la divulgation prématurée des dossiers d'un organisme qui risquerait d'entraver le bon fonctionnement de l'appareil administratif; et 2) favoriser le franc et libre échange d'opinions et de recommandations entre fonctionnaires en éliminant la hantise de la divulgation courante de la correspondance interne.(2) Le rapport du Sénat sur le projet de loi relatif à la liberté d'accès à l'information explique la raison d'être de l'exemption:

> "De nombreux organismes ont fait remarquer qu'il serait impossible de discuter franchement par écrit de questions d'ordre juridique ou politique si le public doit avoir accès à tous les documents. Ils ont soutenu, non sans raison, que l'efficacité de l'appareil gouvernemental diminuerait sensiblement si tous les organismes publics étaient prématurément forcés de renoncer à toute forme de secret pour les questions juridiques et politiques. Bien qu'il reconnaisse le

(1) 5 U.S.C. 552(b)(5).

(2) Rapport du Sénat no 813, 89e Congrès, première session (1965) Rapport de la Chambre des représentants no 1497, 89e Congrès, deuxième session (1966).

> bien-fondé de la proposition dans son ensemble, le comité a tenté le plus possible de limiter la portée de l'exemption par souci pour l'efficacité de l'appareil gouvernemental."(1)

Le rapport de la Chambre ajoute:

> "Les témoins des organismes ont soutenu que l'échange franc et complet d'opinions serait impossible si le public a accès à toute la correspondance interne. Ils ont affirmé, non sans raison, que les opinions formulées par le personnel et les échanges d'idées au sein du personnel des organismes ne seraient pas aussi francs s'il fallait renoncer à toute forme de confidentialité. En outre, un organisme gouvernemental ne peut pas toujours faire preuve d'efficacité s'il est tenu de divulguer les documents ou les renseignements reçus ou produits avant qu'un contrat ne soit accordé, une ordonnance émise, une décision rendue ou un règlement adopté. L'object de cette disposition est de soustraire à la divulgation, si nécessaire, les informations et dossiers de ce genre sans permettre l'imposition générale de secret administratif. L'article 1160 soustrait à la divulgation les documents 'auxquels la loi n'assurerait pas l'accès à un particulier en procès avec l'organisme.' Ainsi, toute note de service interne qui, grâce au processus de divulgation, serait mise à la disposition d'un particulier qu'un différend opposerait à l'organisme, serait du même coup accessible au public."(2)

Outre les deux politiques précises mentionnées ci-dessus pour étayer l'exemption, les tribunaux ont fait ressortir quelques objectifs réciproques de l'exemption 5: 1) il ne faudrait pas induire le public en erreur en le mettant au courant des discussions préalables à l'établissement d'une politique;(3) et 2) "les fonctionnaires doivent être jugés d'après leurs décisions et non pas en fonction des

---

(1) Rapport du Sénat, ibid.

(2) Rapport de la Chambre des représentants, op. cit.

(3) Gruman Aircraft Engineer Corp. c. Renegotiation Bd. 482 F. 2e 710, 718 (D.C. Cir. 1973).

questions que, à bon escient, ils ont étudiées avant de se décider."(1) L'exemption vise donc essentiellement à protéger le caractère confidentiel des délibérations et consultations afin de ne pas entraver l'examen de toute la gamme de politiques à envisager.

Il existe toutefois quelques restrictions importantes à la portée de l'exemption, notamment celle, généralement acceptée, selon laquelle l'exemption ne doit pas s'appliquer aux documents essentiellement factuels.(2) Les tribunaux sont arrivés à cette conclusion de deux façons. Ils ont d'abord fait valoir que le but de l'exemption était de protéger uniquement les notes de service dans lesquelles des opinions sont formulées ou des politiques recommandées dans le cadre du processus décisionnel d'un organisme ou d'un ministère et de permettre ainsi un libre échange d'idées à cet égard.(3) Ainsi, la correspondance qui ne sert pas à formuler des conseils ou opinions mais simplement à relater des faits n'est pas couverte par l'exemption.

Les tribunaux ont également établi à l'égard des dispositions restrictives de la loi une distinction entre faits et opinions qui fait que l'exemption s'applique seulement lorsque la note de service demandée "ne serait pas légalement accessible à une partie autre qu'un organisme en procès avec l'organisme (dont la note émane). D'après l'interprétation qu'on a donnée à cette restriction, tout document dont la divulgation ne serait pas permise par l'article 26 du Code fédéral

---

(1) Ibid.

(2) Voir Philadelphia Newspapers Inc. c. HUD, 343 F. Supp. 1176 (E.D. Pa. 1972)
M.A. Shapiro & Co. c. SEC, 339 F. Supp. 467, 470 (D.D.C. 1972)

(3) Ibid.

de procédure civile échappe à la portée de l'exemption 5.[1] Puisque les documents factuels sont, par opposition aux documents exemptés, à cause de leur apport au processus de réflexion, couramment divulgués en vertu de l'article 26, les tribunaux ont jugé que les documents factuels ne tombent pas sous le coup de l'exemption.

Ainsi, la principale incidence du Code fédéral de procédure civile sur l'exemption 5 est de restreindre le refus de communiquer des notes de service internes aux documents autres que les documents factuels. Comme il y a peu d'arguments qu'on puisse avancer contre la divulgation de faits, il est difficile de voir comment la divulgation de ces faits pourrait nuire au processus de consultation à moins que les faits contenus dans les notes de service internes demandées ne soient "inextricablement liés au processus décisionnel."[2] S'il est impossible de les séparer, le privilège de la confidentialité doit prévaloir sur le droit à l'information.

Quelle que soit la méthode utilisée et les arguments invoqués pour distinguer entre faits et opinions, les critères d'application demeurent obscurs. La plupart des tribunaux ont indiqué cependant que les documents ne sont pas "simplement factuels" lorsqu'il s'agit de recommandations sur les politiques à adopter ou les décisions à prendre. On a ainsi insisté sur la protection des "délibérations et processus décisionnels."[3]

---

(1) Voir E.P.A. c. Mink, 93 S Ct. 827 (1973); Tennessean Newspapers Inc. c. FHA, 464 F. 2e 657 (6e Cir. 1972).

(2) Soucie c. David, 488 F. 2e 1067, 1978 (D.C. Circ. 1971).

(3) Ibid.

Les tribunaux ont également imposé une autre restriction à l'exemption 5; en effet les documents contenant des exposés de principe ou des interprétations d'une loi adoptée par un organisme et les documents faisant état des motifs derrière le règlement de cas particuliers ne sont pas exemptés; l'affaire Sterling Drug Inc. c. FTC[1] le montre bien. Dans ce cas, le demandeur réclamait des notes de service concernant une décision de la Federal Trade Commission favorable à une demande de fusionnement. Les notes de service se répartissaient en trois catégories: 1) celles du personnel de la FTC: 2) celles des membres de la Commission; et 3) celles dans lesquelles la Commission exposait les raisons qui l'ont amenée à approuver la demande de fusionnement. La Cour a décidé que l'exemption 5 devait s'appliquer aux deux premières catégories de documents puisque ceux-ci ne reflétaient pas exactement le point de vue de la Commission et surtout parce que leur divulgation entraverait le libre échange des idées. La Cour a toutefois ordonné la divulgation des notes de service de la troisième catégorie:

> "Ces notes de service ont été rédigées par les personnes auxquelles la décision est directement imputable et, en tant que documents émanant de la Commission comme telle, elles n'ont vraisemblablement pas pour objet de présenter des arguments ou le point de vue particuler d'un commissaire. Aussi, le danger qu'une explication ... ne soit pas la bonne est-il grandement réduit. Nous estimons également qu'on ne peut invoquer ici la politique du libre échange des idées car on ne saurait encourager l'échange, entre particuliers, d'opinions et d'interprétations exécutoires émanant d'un organisme..."[2]

---

(1) 450 F. 2e 698 (D.C. Cir. 1971).

(2) Ibid., 708.

Aussi, un organisme ne devrait pas être autorisé à conserver un "code de droit secret" qu'il pourrait appliquer aux affaires dont il est saisi.

Une interprétation contraire ferait naître une contradiction entre l'objet de l'exemption et les dispositions de la Loi qui exigent la divulgation des "exposés de principe et interprétations" émis par un organisme, des "avis définitifs" formulés et des "décisions" rendues à l'égard d'une affaire et des "directives au personnel qui touchent un particulier."(1) Si l'exemption s'étendait aux notes de service contenant des informations de ce genre, elle "supplanterait la règle" en vertu de laquelle un organisme est tenu de faire connaître ses règlements.(2)

Tout en limitant le type de renseignements auxquels l'exemption s'applique dans le cas des notes de service échangées à l'intérieur et entre des organismes, les tribunaux ont adopté une attitude plutôt libérale pour ce qui est des personnes dont la correspondance tombe sous le coup de l'exemption en étendant la portée de celle-ci aux opinions et recommandations formulées à l'intention d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement par des consultants temporaires et experts-conseils de l'extérieur. Par exemple, dans la cause Wu. c. National Endowment for Humanities,(3) une fondation gouvernementale avait eu recours aux services de sinologues indépendants pour évaluer une demande de subvention pour la recherche. Lorsque la demande fut rejetée, le

---

(1) La loi exige la divulgation de toute directive de ce genre. 5 U.S.C. 552(a)(2)(c).

(2) Sterling Drug Inc. c. FTC, 450 F. 2e 698, 713 (D.C. Cir. 1971) (Bazeldon, C.J.).

(3) 410 U.S. 926 (1973). Voir également Soucie c. David 448 F. 2e 1067 (D.C. Cir. 1971).

requérant a intenté des poursuites en invoquant la Loi sur la liberté de l'information pour obtenir les notes reçues des consultants de l'extérieur. La Cour d'appel du cinquième circuit a décidé dans ce cas que les opinions émises par les consultants devaient demeurer confidentielles car leur divulgation et la publicité qui s'ensuivrait risquaient d'influencer le jugement des experts-conseils.

Ainsi, les recommandations formulées à l'intention d'un organisme par des consultants temporaires dans le cadre de ses délibérations sont considérées comme des notes de service internes.

EXEMPTION 6

Dossiers personnels et médicaux ou autres dossiers similaires dont la divulgation constituerait une intrusion nettement injustifiée dans la vie privée.(1)

Cette exemption ne s'applique, conformément à l'interprétation qui en a été donnée, qu'aux dossiers personnels et médicaux ou autres dossiers similaires; en outre, leur divulgation doit constituer une "intrusion nettement injustifiée dans la vie privée."(2) Les renseignements contenus dans ces dossiers ne sont pas couverts par l'exemption à moins que leur divulgation ne constitue une intrusion grave dans la vie privée; de plus, le refus de communiquer des renseignements

(1) 5 U.S.C. 552(b)(6).

(2) Voir Getman c. NLRB, 450 F. 2d 670 (D.C. Cir. 1971).

touchant la vie privée ne peut être opposé en vertu de l'exemption à moins que ces renseignements ne soient contenus dans les dossiers mentionnés dans la loi.

Au sujet du premier critère d'application, à savoir si un dossier est personnel, médical ou de nature similaire, les tribunaux se sont surtout arrêtés au sens du terme "similaire". Si un dossier n'est pas assimilable à un dossier personnel ou médical, il ne répond pas au premier critère d'application de l'exemption. A l'heure actuelle, les tribunaux fédéraux se servent de plusieurs moyens distincts pour identifier les "dossiers similaires."

Dans l'affaire Robles c. EPA (1) la Cour a rendu le jugement suivant:

> "L'exemption ne vise que les renseignements touchant une personne ou un individu, les détails intimes de nature 'essentiellement personnelle' contenus dans son dossier professionnel, son dossier médical ou d'autres dossiers similaires qui n'ont rien à voir avec des renseignements sur des choses matérielles..." (2)

Le tribunal s'est donc servi de la notion de "détails intimes" afin d'établir si un dossier répond à la définition de "dossier similaire" aux termes de l'exemption.

Un autre tribunal s'est appuyé sur la notion de "dossier détaillé" pour se guider dans l'affaire Washington Research Project c. HEW. (3)

---

(1) 484 F. 2d 843 (4e Cir. 1973).

(2) Ibid., p. 845.

(3) 366 F. Supp. 929 (D.D.C. 1973).

La Cour de circuit du district de Columbia a abordé la question de façon plus ambiguë dans l'affaire Rural Housing Alliance c. U.S. Department of Agriculture.(1) Dans ce cas, le tribunal a fait remarquer que l'exemption relative à la vie privée ne vise pas uniquement les dossiers de l'Administration des anciens combattants et de la sécurité sociale, mais qu'elle est formulée de façon vague afin de protéger les individus contre la divulgation de renseignements embarrassants.(2) La Cour a décidé que les résumés d'un rapport sur le programme de logement rural, rapport fondé en partie sur les dossiers détaillés de personnes qui avaient obtenu des prêts du gouvernement en vertu du programme, contenaient suffisamment de détails intimes pour être considérés comme des "dossiers similaires" et pouvaient par conséquent être visés par l'exemption.

A l'opposé de l'affaire Robles, le tribunal a décidé dans l'affaire Wine Hobby U.S.A., Inc. c. I.R.S.(3) que tout dossier dont la divulgation constituerait une intrusion dans la vie privée est un "dossier similaire" aux termes de l'exemption. La Cour a donc interprété l'expression "dossiers personnels, médicaux ou autres dossiers similaires" comme désignant tout dossier renfermant des renseignements personnels. Cette interprétation, qui donne aux critères d'exemption leur portée la plus étendue, assure une meilleure protection de la vie privée.

---

(1) 498 F. 2d 73 (D.C. Cir. 1974).

(2) Ibid., p. 75.

(3) 502 F. 2d 133 (3d Cir. 1974).

Dans la récente affaire du Department of Air Force c. Rose,(1) la Cour suprême a traité longuement de l'exemption relative à la vie privée, mais n'a pas expliqué ce qu'il faillait entendre par "dossiers similaires". Le doute continue donc de planer sur la signification du terme. Une interprétation trop restrictive risque d'exclure certains aspects de la vie privée. L'ambiguïté s'est quelque peu atténuée depuis que plusieurs organismes ont précisé dans leurs règlements quels sont leurs dossiers qui constituent des "dossiers similaires".(2)

Lorsqu'il est établi qu'un dossier est personnel, médical ou assez "similaire" à des dossiers personnels ou médicaux pour être visé par l'exemption, il reste à déterminer si sa divulgation constitue une "intrusion nettement injustifiée dans la vie privée."

Les tribunaux font maintenant appel à une méthode énoncée initialement par le juge Skelly dans l'affaire Getman c. National Labour Relations Board.(3) Cette méthode consiste à peser les intérêts en présence.

Dans cette affaire, la Commission nationale des relations de travail refusait de communiquer à des professeurs de droit ouvrier la liste des noms et adresses des employés qui avaient droit de vote dans certaines élections syndicales. Les noms devaient servir pour un sondage téléphonique effectué dans le cadre d'une étude des forces à l'oeuvre dans les campagnes électorales des syndicats.

---

(1) 96 S. Ct. 1592 (1976).

(2) Voir, par exemple, 32 Code of Federal Regulations, art. 291.6(e) (1976) (Defense Nuclear Agency); 12 Code of Federal Regulations, art. 505.5(a)(6) (1976) (Département du Trésor).

(3) 450 F. 2e 670 (D.C. Cir. 1971).

Le juge applique cette méthode en s'appuyant sur le rapport du Sénat concernant la Loi sur la liberté de l'information. Selon le rapport du Sénat, l'expression "intrusion nettement injustifiée dans la vie privée":

> "énonce un principe qui oblige à peser des intérêts en présence et à opter entre, d'une part, la protection de la vie privée de l'individu contre les indiscrétions injustifiées du public et, d'autre part, le respect du droit qu'a le public d'avoir accès aux renseignements du gouvernement." (1)

Le juge explique en conséquence que:

> "L'exemption 6 oblige un tribunal qui revoit une cause à peser le droit des individus concernés à la vie privée contre le droit d'accès à l'information du public; l'expression 'nettement injustifiée' pousse la cour à pencher en faveur de la divulgation." (2)

En appliquant cette méthode, la Cour constata qu'il n'y avait eu qu'une intrusion mineure dans la vie privée puisque les dossiers ne contenaient pas de détails intimes d'ordre personnel. Par ailleurs, elle a considéré que la divulgation s'imposait étant donné les avantages que l'étude comportait pour le public et que, sans la liste, le projet n'irait pas plus loin.

La Cour a énoncé deux facteurs primodiaux dans l'évaluation du bien-fondé d'une demande de renseignements: les avantages probables qui découleraient de leur utilisation et la possibilité de recourir à d'autres moyens pour obtenir les mêmes avantages. (3)

---

(1) Rapport du Sénat no 813, 89e Congrès, première session (1965).

(2) 450 F. 2e 670 (D.C. Cir. 1971).

(3) Ibid.

Dans la dernière cause citée, Wine Hobby U.S.A. c. United States Internal Revenue Service,(1) la Cour du troisième circuit a fait remarquer que la méthode utilisée dans l'affaire Getman ne vaut que pour l'exemption 6.

Cette méthode est d'application facile lorsque, là où ni l'intérêt privé ni l'intérêt public ne prime nettement, la situation n'est pas claire et nette.

Contrairement aux tribunaux qui ont décrété que l'exemption 6 permettait toujours de peser l'intérêt que la divulgation présente pour le public contre l'intrusion dans la vie privée de l'individu en cause, une Cour de circuit a décidé dans l'affaire Robles c. CPA(2) que ni la lettre de la loi ni l'intention du législateur ne permettent d'utiliser une telle méthode. La Cour a exprimé l'avis que la Loi sur la liberté de l'information permettait simplement d'évaluer le degré d'intrusion dans la vie privée, sans tenir compte du besoin qui puisse exister d'avoir accès à l'information. Selon la Cour, l'expression "intrusion nettement injustifiée dans la vie privée" n'est en outre qu'un élément de définition. En faisant remarquer que cette expression n'est ajoutée que pour faire en sorte que les dossiers similaires "présentent les mêmes caractéristiques, sur le plan de la confidentialité que les renseignements contenus dans les dossiers médicaux ou personnels,"(3) le tribunal soustrayait à la divulgation les dossiers médicaux et personnels et étendait la portée de l'exemption.

---

(1) 502 F. 2e 133 (3e Cir. 1974).

(2) 484 F. 2e 843 (4e Cir. 1973).

(3) Ibid., p. 1604.

La Cour suprême des Etats-Unis a cependant clairement établi dans l'affaire Department of Air Force c. Rose[1] que:

> "Le Congrès voulait établir une exemption qui obligerait à peser les droits de l'individu à la vie privée contre le respect de l'objectif fondamental de la Loi sur la liberté de l'information."[2]

La Cour en est arrivée à la conclusion que l'exemption 6 accordait un pouvoir de discrétion unique en vertu de la Loi sur la liberté de l'information. Il incombe aux organismes et aux tribunaux de faire la part des choses entre le droit d'accès à l'information et le droit à la vie privée, et de faire le partage entre les documents exemptés et ceux qui ne le sont pas. Ce n'est qu'à partir de ce moment que quiconque peut avoir accès aux renseignements non exemptés que renferment les dossiers médicaux, personnels et autres dossiers similaires.

Dans l'affaire Rose, la Cour suprême a également rejeté le point de vue adopté par le tribunal qui, dans l'affaire Robles, prétendait que les dossiers personnels et médicaux étaient automatiquement exemptés. Ainsi, la Cour suprême estimait que l'expression "nettement injustifiée" qui figurait dans l'exemption 6 vise le contrôle des trois types de dossiers: personnels, médicaux et dossiers similaires.

L'amendement de 1974 à la Loi sur la liberté de l'information, qui permet de retrancher des dossiers les parties exemptées afin de rendre accessibles les parties qui ne le sont pas,[3] facilitera

---

(1) 96 S. Ct. 1592 (1976).

(2) Ibid., p. 1604.

(3) 5 U.S.C. 552(b).

la tâche des tribunaux qui, en vertu de l'exemption 6, devront peser les intérêts en présence. Si les organismes et les tribunaux retirent des dossiers les renseignements permettant d'identifier les personnes en cause, il sera souvent inutile d'avoir recours à cette méthode puisque le droit à la vie privée sera déjà sauvegardé.

L'interaction de la Loi de 1974 sur la vie privée(1) et de l'exemption 6 de la Loi sur la liberté de l'information (FOI) pose cependant un problème.

La Loi sur la vie privée ne couvre pas tous les dossiers des organismes et ministères fédéraux, mais uniquement ceux qui sont "extraits" à partir du nom de la personne ou d'un numéro ou symbole d'identification. Tous les "renseignements ou ensembles de renseignements concernant une personne" qui peuvent être extraits de cette façon sont couverts par la Loi sur la vie privée.(2)

Ainsi, à la différence de l'exemption concernant la vie privée, dans la Loi sur la liberté de l'information, la Loi sur la vie privée interdit la divulgation de tout renseignement sur un individu que renferment les dossiers du gouvernement, et non simplement "les dossiers personnels, médicaux et autres dossiers similaires" dont la divulgation constituerait "une intrusion nettement injustifiée dans la vie privée." La Loi sur la vie privée soustrait cependant à ces dispositions les renseignements dont la divulgation est exigée en vertu de la Loi sur la liberté de l'information.(3)

---

(1) 5 U.S.C. 552a.

(2) 5 U.S.C. 552a (a)(4), (5).

(3) 5 U.S.C. 552a (b)(2).

La disposition de la Loi sur la vie privée au sujet des renseignements dont la divulgation est autorisée en vertu de la Loi sur la liberté de l'information pose cependant une difficulté aux ministères et organismes du gouvernement des Etats-Unis chaque fois qu'une partie invoque la Loi sur la liberté de l'information pour avoir accès à des dossiers contenant des renseignements personnels. Alors que la Loi sur la vie privée interdit l'accès à tous les dossiers en ce genre, la Loi sur la liberté de l'information ne couvre que ceux dont la divulgation constituerait "une intrusion nettement injustifiée dans la vie privée." Lorsqu'un organisme doit décider s'il accèdera ou non à une demande présentée en vertu de la Loi sur la liberté de l'information, il doit se fonder sur deux normes distinctes de protection de la vie privée: celle de la Loi sur la vie privée et celle de la Loi sur la liberté de l'information. Comme on l'a vu précédemment, l'exemption de la Loi sur la liberté de l'information destinée à protéger la vie privée est quelque peu difficile à appliquer parce que les normes sur lesquelles elle repose ne sont ni précises, ni immuables. L'organisme doit donc peser les intérêts en cause, selon la méthode approuvée par la Cour suprême dans l'affaire Rose, afin de déterminer si les renseignements requis doivent être divulgués. Les organismes n'ignorent pas, cependant, que la divulgation d'un dossier considéré comme exempté en vertu de la Loi sur la liberté de l'information peut constituer une violation de la Loi sur la vie privée.

Les organismes se trouvent donc devant un dilemme. D'une part, s'ils refusent de divulguer les renseignements, ils risquent d'être poursuivis par la partie qui les a demandés en invoquant la Loi

sur la liberté de l'information, en vertu de laquelle le tribunal peut obliger l'organisme coupable à rembourser frais et honoraires d'avocat à un plaignant qui aurait réussi à "faire valoir ses droits de façon convaincante."(1) D'autre part, les organismes qui divulguent des documents risquent d'être poursuivis en vertu de la Loi sur la vie privée par la personne sur laquelle portent les renseignements. Le cas échéant, le plaignant peut gagner sa cause s'il parvient à démontrer que la Loi sur la liberté de l'information soustrait le dossier en question à la divulgation. Un plaignant qui gagnerait sa cause en s'appuyant sur la Loi sur la vie privée aurait droit non seulement au remboursement de ses frais et honoraires d'avocat, mais également à des dommages-intérêts en raison du préjudice causé par la divulgation, à condition toutefois qu'il puisse démontrer que "l'organisme a agi intentionnellement."(2) Ainsi, les organismes s'exposent à des poursuites judiciaires, qu'ils refusent ou acceptent de divulguer une information en vertu de la Loi sur la liberté de l'information.

Dans ces circonstances, un organisme peut décider, dans un cas ambigu, de ne pas divulguer volontairement de l'information en vertu de la Loi sur la liberté de l'information. Dans un tel cas, il risque d'être poursuivi en vertu de la Loi sur la liberté de l'information s'il refuse de divulguer l'information ou de l'être en vertu de la Loi sur la vie privée s'il décide de faire le contraire. Aussi

---

(1) 5 U.S.C. 552(a) (4)(E).

(2) 5 U.S.C. 552a (g)(4).

vaudrait-il peut-être mieux qu'il refuse de divulguer des renseignements, et ne s'expose ainsi qu'à des poursuites en vertu de la Loi sur la liberté de l'information puisque, comme on l'a déjà signalé, alors que les frais et honoraires d'avocat peuvent être imputés à un organisme en vertu de l'une ou l'autre loi, celui-ci ne peut être condamné à verser des dommages-intérêts qu'en vertu de la Loi sur la vie privée. En outre, comme la responsabilité des honoraires d'avocat en vertu de la Loi sur la liberté de l'information est laissée à la discrétion du tribunal, un organisme peut toujours y échapper s'il parvient à démontrer qu'il a refusé de divulguer les renseignements pour ne pas violer la Loi sur la vie privée.

Le dossier législatif de la Loi sur la vie privée indique que l'intention du législateur était de "préserver le statu quo" en ce qui concerne l'exemption relative à la vie privée dans la Loi sur la liberté de l'information;[1] en pratique, cependant, les deux lois semblent avoir créé un système où, dans la majorité des cas, aucun renseignement concernant des personnes nommément désignées ne peut être divulgué en vertu de la Loi sur la liberté de l'information sans qu'il y ait d'abord procès. Comme la Loi sur la vie privée incite fortement les organismes à ne pas divulguer volontairement des informations, l'objectif de la Loi sur la liberté de l'information, à savoir la divulgation intégrale de renseignements concernant le gouvernement, est sérieusement battu en brèche.

---

(1) Analyse des accomodements législatifs de la Chambre et du Sénat concernant la Loi fédérale sur la vie privée, 120 Cong. Rec. art. 21, 817 (ed. quotidienne, le 17 décembre 1974).

EXEMPTION 7

Les dossiers d'enquête établis en vue de faire respecter les lois, dans la mesure où leur production (A) gênerait les procédures judiciaires, (B) priverait une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial, (C) constituerait une intrusion injustifiée dans la vie privée d'une personne, (D) permettrait d'identifier une source confidentielle de renseignements et, s'il s'agit d'un dossier établi par une autorité chargée de l'application du droit pénal au cours d'une enquête criminelle, ou par un organisme effectuant légalement une enquête relative à la sécurité nationale, divulguerait des renseignements confidentiels fournis uniquement par une source confidentielle, (E) révélerait des techniques et des méthodes d'enquête, ou (F) mettrait en danger la vie ou la sécurité du personnel chargé de faire respecter les lois.(1)

Dans sa version originale, cette exemption autorisait le refus de communiquer des "fiches d'enquête établies en vue de faire respecter les lois, sauf dans la mesure où elles sont légalement accessibles à une partie autre qu'un organisme."(2) En 1974, cependant, l'exemption a été considérablement modifiée par suite d'interprétations judiciaires qui en avaient étendu la portée. Ainsi, le terme "dossiers" a été substitué au mot "fiches" et la nouvelle exemption fondée sur un ou plusieurs des six types de préjudice énumérés. En vertu de l'exemption

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(7) tel que modifié par le Pub. L. no 93-592. (21 novembre 1974).

(2) 5 U.S.C. 552(b)(7)

7 modifiée, un dossier ne peut plus être intégralement soustrait à la divulgation, mais uniquement les parties du dossier qui doivent être gardées secrètes en vertu des critères énumérés dans la loi.

La première question importante qui se pose est de savoir si les documents demandés sont des "dossiers d'enquête" et des dossiers "établis en vue de faire respecter les lois." Ces termes ne sont pas définis dans la loi.

Dans le mémoire du procureur général sur les modifications de 1974 à la Loi sur la liberté de l'information, les "dossiers d'enquête" sont considérés comme des dossiers résultant d'enquêtes.(1)

Par l'expression "faire respecter les lois" il faut entendre, selon le mémoire du procureur général, l'application des lois non seulement par les poursuites criminelles, mais aussi par les procès au civil et les procédures des organismes de réglementation. L'exemption s'applique donc aux enquêtes menées par des organismes ou des ministères fédéraux qui ne sont pas chargés de faire respecter les lois pénales.(2)

L'expression englobe non seulement la découverte et la punition des violations de la loi, mais aussi leur prévention. Les enquêtes effectuées légalement par les services de sécurité relatives à la sécurité nationale sont dès lors couvertes par l'exemption, de même que les enquêtes de sécurité et les enquêtes sur des candidats à des postes au sein de la fonction publique.(3)

---

(1) Mémoire du procureur général sur les modifications de 1974 à la Loi sur la liberté de l'information, département de la Justice des Etats-Unis, février 1975, p. 6.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

Lorsqu'il est établi qu'une demande vise des "dossiers d'enquête établis en vue de faire respecter les lois", il faut déterminer si la divulgation de ces renseignements peut causer l'un des six types de préjudice énumérés aux paragraphes (A) à (F) de l'exemption. Si ce n'est pas le cas, les informations doivent être divulgées même s'il s'agit de "dossiers d'enquête établis en vue de faire respecter les lois."

Les six critères de non-divulgation sont les suivants:

A) Entrave aux procédures judiciaires

Le mémoire du procureur général précise que même si l'expression "procédures judiciaires" n'est pas définie, il est clair que sa portée correspond, d'une manière générale, aux mesures prises "en vue de faire respecter les lois", ce qui englobe les procédures au criminel, au civil et devant les tribunaux administratifs.(1)

B) Privation du droit à un procès équitable ou à un jugement impartial

La différence fondamentale entre les dispositions (A) et (B) est que la première vise à protéger l'appareil gouvernemental et la seconde, les droits des personnes. La Loi sur les procédures administratives (APA), qui englobe la Loi sur la liberté de l'information, inclut dans le terme "personne" non seulement les individus mais aussi les sociétés et autres organismes.(2)

---

(1) Ibid., p. 7.

(2) 5 U.S.C. 551(2).

Le paragraphe (B) s'appliquerait, par exemple, dans les cas où la divulgation de renseignements entraînerait une publicité préjudiciable à un futur procès au criminel, ou à un procès par jury au civil.

C) Intrusion injustifiée dans la vie privée

L'expression "vie privée" désigne tout ce qui concerne la vie privée d'un individu. Quant à ce qui constitue une "intrusion injustifiée dans la vie privée", on en a parlé quand on a analysé l'exemption 6.

D) Identification de sources confidentielles ou divulgation de renseignements obtenus de source confidentielle

La première partie de cette disposition, qui a trait à l'identification des sources confidentielles de renseignements, s'applique à tout type de dossier d'enquête établi en vue de faire respecter les lois, que ce soit au civil ou au criminel.

La second partie concerne les renseignements obtenus de source confidentielle.

E) Divulgation de techniques et de méthodes d'enquête

Le mémoire du procureur général sur les modifications de 1974 à la Loi sur la liberté de l'information précise que cette exemption ne s'applique pas aux techniques et aux méthodes courantes généralement connues à l'extérieur du gouvernement.(1)

---

(1) Ibid., p. 12.

F) Divulgation qui mettrait en danger la vie ou la sécurité du personnel chargé de faire respecter des lois

On ne trouve pas grand chose sur cette disposition dans le dossier de la loi. Elle pourrait, par exemple, s'appliquer aux renseignements dont la divulgation conduirait à l'identification d'agents secrets enquêtant dans le domaine des narcotiques ou du crime organisé.

EXEMPTION 8

Les renseignements que contiennent ou qui concernent les rapports d'examen, de fonctionnement ou de situation rédigés soit par un organisme chargé de la réglementation ou de la surveillance d'institutions financières, soit en son nom ou pour son usage.(1)

Cette exemption, de portée plutôt restreinte, n'est guère controversée, car son sens et son objet son évidents. Dans les délibérations du Sénat sur le bill concernant la liberté de l'information, on affirme que l'exemption vise essentiellement à assurer la sécurité des institutions financières.(2) De même, dans les délibérations de la Chambre, on précise que l'exemption "vise à assurer la sécurité et l'intégrité des institutions financières, car les renseignements délicats recueillis par les organismes gouvernementaux qui régissent ces institutions pourraient, s'ils étaient divulgués sans discernement, causer beaucoup de tort."(3)

(1) 5 U.S.C. 552(b)(8).

(2) Rapport du Sénat no 813, 89e Congrès, 1e session (1965).

(3) Rapport de la Chambre des représentants no 1497, 89e Congrès, 2e session (1966).

EXEMPTION 9

Renseignements et données géologiques et géophysiques, y compris les cartes sur les puits.(1)

On n'en parle pas dans les délibérations du Sénat. A la Chambre, on explique, selon les témoins, "la divulgation de rapports sismiques et autres découvertes résultant d'explorations faites par des sociétés pétrolières assurerait aux spéculateurs un avantage injustifié par rapport aux sociétés qui ont investi des millions de dollars dans les travaux d'exploration."(2)

Cette exemption de portée très restreinte, comme la précédente, a provoqué fort peu de litiges.

---

(1) 5 U.S.C. 552(b)(9).

(2) Rapport de la Chambre des représentants no 1497, 89e Congrès, 2e session (1966).

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEM
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Mr. Jacques Viau, President;

Mr. Peter Grant, Chairman of the Special Committee on Freedom of Information;

Mr. Murray Rankin (Professor);

Mr. Rod MacKenzie;

Mr. Peter Rock;

Mr. Joseph Beaubien.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Jacques Viau, président:

M. Peter Grant, président, Comité extraordinaire de la liberté d'information;

M. Murray Rankin (professeur);

M. Rod MacKenzie;

M. Peter Rock;

M. Joseph Beaubien.

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Thursday, April 6, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 20

Le jeudi 6 avril 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

LIBRARY
MAY 17 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*)
Béchard
Brewin
Gauthier (*Ottawa-Vanier*)
Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:
M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond
Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (Mme)
Joyal
Lambert (*Bellechasse*)
Leblanc (*Laurier*)
McKinley—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 6, 1978
(21)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:04 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Lambert (*Bellechasse*), McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1*).

Mr. McKinley moved,—That five hundred copies of the Committee's new criteria, together with a short introductory statement describing the purpose of the Committee, be printed in brochure form as designed by the Steering Committee.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Senator Lafond moved,—That with respect to SI/78-60 and others, the Committee reiterates its stand as expressed previously in its Third Report on SI/76-101 and others.

That this be done through the early presentation of a special report to both Houses of Parliament.

That a draft of this special report be prepared and brought before that Committee no later than 7 days from today.

That in the interim the Chair inform the Postmaster General of the Committee's intentions, ascertain his reaction and report back to the Committee.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

The Committee considered SOR/76-235 Production Cost Index Regulations

On SOR/77-346, SOR/77-465, SOR/77-469, SOR/78-4 Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Attorney General of Canada with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-141, SOR/77-858—Prince Edward Island Egg Order, and amendment,

On SOR/77-325—Meat Inspection Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 AVRIL 1978
(21)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 04, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin, (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Lambert (*Bellechasse*), McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972 c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, Fascicule n° 1*).

M. McKinley propose,—Que cinq cents exemplaires des nouveaux critères du Comité ainsi qu'un bref rapport provisoire décrivant l'objectif du Comité soient imprimés sous forme de la brochure que le Comité directeur a conçue.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Lafond propose,—Que, en ce qui concerne le TR/78-60 et autres, le Comité réitère sa prise de position tel qu'exprimée précédemment dans le troisième rapport sur le TR/76-101 et autres.

Que cela se fasse par le biais d'une présentation d'un rapport spécial aux deux chambres du Parlement.

Qu'un projet de ce rapport spécial soit préparé et transmis au Comité, au plus tard sept jours à partir d'aujourd'hui.

Que, dans l'intervale, le président informe le ministre des Postes des intentions du Comité, voit sa réaction et en fasse rapport au Comité.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité étudie le DORS/76-235—Règlement sur l'indice des coûts de production.

DORS/77-346, 77-465, 77-469, 78-4—Règlements (temporaires) de possession de terres par étrangers.

Il est convenu,—Que le Comité communique de nouveau avec le Procureur général du Canada concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les DORS/77-141, 77-858—Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard, et Modification.

DORS/77-325—Règlement sur l'inspection des viandes—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires du Comité.

The Committee considered SOR/77-394—Proclamation Recognizing Grenada, Papua New Guinea and Seychelles as Members of the Commonwealth, SOR/77-474—Fish Inspection Regulations, amendment, SOR/77-481—General Import Permit No. 9.

On SOR/77-579, SOR/77-1041—Collision Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-627—Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment.

On SOR/77-701—Third Class Mail Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Postmaster General with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered

SOR/77-717—Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations

SOR/77-791—Bluefin Sport Fishery Regulations, amendment

SOR/77-802—Special Services and Fees Regulations, amendment

SOR/77-803—B.C. Shellfishing Order No. 2, 1977

SOR/77-812—Customs Warehousing Regulations, amendment

SOR/77-826—Hazardous Products (Carpet) Regulations, amendment

SOR/77-841—Nova Scotia Shellfishing Order No. 1, 1977

SOR/77-855—Crop Insurance Regulations, amendment

SOR/77-857—Ontario Fresh Grape Order, amendment

SOR/77-895—Radiation Emitting Devices Regulations, amendment

SOR/77-1063—General Radio Regulations, Part I, amendment

SOR/77-1129—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment

SI/77-158—Commonwealth Law Ministers Meeting Remission Order

SI/77-162—Imported Prefabricated Buildings and Structural Building Sections Remission Order, amendment

SI/77-170—Proclamation Prescribing the Dimensions and Design of the One Cent Coin Effective January 1, 1978

SI/77-178—Machines and Accessories Parts Remission Order, amendment

SI/77-182—Television Set Remission Order

Le Comité étudie le DORS/77-394—Proclamation reconnaissant le Grenade, la Papouasie-Nouvelle Guinée et les Seychelles comme membres du Commonwealth, le DORS/77-474—Règlement sur l'inspection du poisson—Modification, le DORS/77-481—Licence générale d'importation nº 9.

DORS/77-579, 77-1041—Règlement sur les abordages—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-627—Règlement sur les fruits et légumes transformés—Modification.

DORS/77-701—Règlement concernant les objets de la troisième classe,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le ministre des Postes concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les

DORS/77-717—Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique

DORS/77-791—Règlement de pêche sportive du thon rouge—Modification

DORS/77-802—Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification

DORS/77-803—Ordonnance sur la pêche coquillière en C.-B. (1977) (nº 2)

DORS/77-812—Règlement sur les entrepôts de douane—Modification

DORS/77-826—Règlement sur les produits dangereux (carpettes)—Modification

DORS/77-841—Décret d'interdiction de la pêche aux mollusques (Nouvelle-Écosse) (1977) (nº 1)

DORS/77-855—Règlement sur l'assurance-récolte—Modification

DORS/77-857—Décret sur le raisin frais de l'Ontario—Modification

DORS/77-895—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations—Modification

DORS/77-1063—Règlement général sur la radio, Partie I—Modification

DORS/77-1129—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification

TR/77-158—Décret de remise pour la réunion des ministres de la Justice du Commonwealth

TR/77-162—Décret de remise sur les bâtiments préfabriqués et les éléments porteurs importés—Modification

TR/77-170—Proclamation prescrivant les dimensions et le dessin de la pièce d'un cent à compter du 1er janvier 1978

TR/77-178—Décret de remise à l'égard de pièces de machines et d'accessoires—Modification

TR/77-182—Décret de remise de douane (appareils de télévision)

SI/78-25—Designating the Supreme Court of Canada as a Department, the Minister of Justice as the Appropriate Minister and the Registrar as Deputy Head

TR/78-25—Désignation de la Cour suprême du Canada comme ministère, le ministre de la Justice comme ministre compétent et le registraire comme sous-chef

SOR/77-228—B.C. Fishery Regulations, amendment

DORS/77-228—Règlement de pêche de la C.-B.—Modification

SOR/77-252—Canada Pension Plan Regulations, amendment

DORS/77-252—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification

SOR/77-307—Air Regulations, amendment

DORS/77-307—Règlement de l'Air—Modification

SOR/77-329, SOR/77-519—Quebec Fishery Regulations, amendment

DORS/77-329, DORS/77-519—Règlement de pêche du Québec—Modification

SOR/77-332—Canadian Manufactured Goods Exported Drawback Regulations, amendment

DORS/77-332—Règlement sur les drawbacks relatifs aux marchandises de fabrication canadienne exportées—Modification

SOR/77-334—Canadian Textile Goods Exported Drawback Regulations, amendment

DORS/77-334—Règlement sur les drawbacks relatifs aux produits textiles canadiens exportés—Modification

SOR/77-339—Tariff of Wharfage Charges, amendment

DORS/77-339—Tarif des droits de quai—Modification

SOR/77-348—Atlantic Pilotage Authority Regulations, amendment

DORS/77-348—Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique—Modification

SOR/77-350—Approve Orders Prohibiting the Landfilling and Associated Construction in Tilbury and Deas Sloughs in B.C.

DORS/77-350—Approbation des ordonnances interdisant des travaux de remplissage et de construction connexes dans les bourbiers Tilbury et Deas en C.-B.

SOR/77-360—Food and Drug Regulations, amendment

DORS/77-360—Règlement sur les aliments et drogues—Modification

SOR/77-401—Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations, amendment

DORS/77-401—Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique—Modification

SOR/77-403—N.W.T. Fishery Regulations, amendment

DORS/77-403—Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modification

SOR/77-404, SOR/77-517—Nova Scotia Fishery Regulations, amendments

DORS/77-404, DORS/77-517—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modifications

SOR/77-415, SOR/77-524—Load Line Regulations (Inland) amendment

DORS/77-415, DORS/77-524—Règlement sur les lignes de charge (eaux intérieures)—Modification

SOR/77-416—Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations, amendment

DORS/77-416—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes—Modification

SOR/77-417—Load Line Regulations (Sea), amendment

DORS/77-417—Règlement sur les lignes de charge (navires de mer)—Modification

SOR/77-433—Seeds Regulations, amendment

DORS/77-433—Règlement sur les semences—Modification

SOR/77-434—New Brunswick Fishery Regulations, amendment

DORS/77-434—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification

SOR/77-435—Fish-Chilling Assistance Regulations, amendment

DORS/77-435—Règlement sur l'aide à la réfrigération du poisson—Modification

SOR/77-438—Churchill Tug Tariff By-law, amendment

DORS/77-438—Règlement sur le tarif de remorqueur de Churchill—Modification

SOR/77-443—Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment

DORS/77-443—Règlement sur les fruits et les légumes frais—Modification

SOR/77-466—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act

DORS/77-466—Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la Loi

SOR/77-467—P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, amendment

DORS/77-467—Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.—Modification

SOR/77-471—Industrial Milk and Cream Stabilization 1977-78 Regulations

DORS/77-471—Règlement sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels (1977-1978)

SOR/77-472—Hazardous Products (Toys) Regulations, amendment

DORS/77-472—Règlement sur les produits dangereux (jouets)—Modification

SOR/77-475—Exemption from Charges (Wascana Pipeline) Order

SOR/77-477—Ports Regulations, amendment

SOR/77-485—Special Areas Order

SOR/77-499—Proclamation Setting Aside Certain Lands as La Mauricie National Park

SOR/77-505—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada 1965, amendment

SOR/77-525—Public Harbours Regulations, amendment

SOR/77-530—Canada Turkey Marketing Levies Order, amendment

SOR/77-533—CRTC Rules of Procedure, amendment

SOR/77-542—Lakehead Harbour Commissioners By-laws, amendment

SOR/77-543—Hamilton Harbour Commissioners General By-law, amendment

SOR/77-544—Toronto Harbour Cargo Rates Tariff, amendment

SOR/77-549—B.C. Fishery Regulations, amendment

SOR/77-550—Fishing Vessel Assistance Regulations, amendment

SOR/77-554—Safe Working Practices Regulations, amendment

SOR/77-555—Ships' Elevator Regulations

SOR/77-558—(St. Lawrence Waterway) Marine Traffic Regulations, amendment

SOR/77-559—Tackle Regulations, amendment

SOR/77-561—Lakehead Harbour Commissioners By-laws, amendment

SOR/77-562—Oshawa Harbour Commissioners By-laws, amendment

SOR/77-563—Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, amendment

SOR/77-564—Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment

SOR/77-566—B.C. Shellfishing Order, No. 1, 1977

SOR/77-567—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act and Section 98(2) in Force in Certain Indian Reserves

SOR/77-568—Country Elevator Agents and Managers Hours of Work Regulations

SOR/77-570—Aeronautical Communications Standards and Procedures Order, amendment

DORS/77-475—Décret d'exemption de redevances (pipeline Wascana)

DORS/77-477—Règlement sur les bureaux de douane—Modification

DORS/77-485—Décret sur les zones spéciales

DORS/77-499—Proclamation portant mise à part de terres à titre de réserves pour le Parc national La Mauricie

DORS/77-505—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification

DORS/77-525—Règlement sur les ports publics—Modification

DORS/77-530—Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des dindons du Canada—Modification

DORS/77-533—Règles de procédure du CRTC—Modification

DORS/77-542—Règlement des commissaires du port de Lakehead—Modification

DORS/77-543—Règlement général des commissaires du port d'Hamilton—Modification

DORS/77-544—Tarif des droits de cargaison du port de Toronto—Modification

DORS/77-549—Règlement de pêche de la C.-B.—Modification

DORS/77-550—Règlement d'aide pour les bateaux de pêche—Modification

DORS/77-554—Règlement sur les mesures de sécurité au travail—Modification

DORS/77-555—Règlement sur les ascenseurs de navires

DORS/77-558—Règlement sur la circulation maritime (dans la voie navigable du Saint-Laurent)—Modification

DORS/77-559—Règlement sur l'outillage de chargement—Modification

DORS/77-561—Règlement des commissaires du port de Lakehead—Modification

DORS/77-562—Règlement des commissaires du port d'Oshawa—Modification

DORS/77-563—Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—Modification

DORS/77-564—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification

DORS/77-566—Ordonnance sur la pêche coquillière en C.-B. (1977, nº 1)

DORS/77-567—Proclamant certaines terres des Indiens soustraites à des parties de la Loi et l'article 98(2) en vigueur dans certaines réserves indiennes

DORS/77-568—Règlement sur la durée du travail des agents et directeurs d'élévateurs régionaux

DORS/77-570—Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques—Modification

SOR/77-572—B.C. Turkey Order

SOR/77-578—R.C.M.P. Superannuation Regulations, amendment

SOR/77-91, SOR/77-583—Canada Grain Regulations, amendment

SOR/77-584—Schedule I to the Canada Grain Act, amendment

SOR/77-587—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/78-98—General Orders and Special Orders, recovation

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:38 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/77-572—Décret sur les dindons de la Colombie-Britannique

DORS/77-578—Règlement sur la pension de retraite de la G.R.C.—Modification

DORS/77-91, DORS/77-583—Règlement sur les grains du Canada—Modifications

DORS/77-584—Annexe I de la Loi sur les grains du Canada—Modification

DORS/77-587—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/78-98—Ordonnances générales et spéciales—Abrogation

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondence et des commentaires du conseiller du Comité soient joints in extenso aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 6, 1978

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Gentlemen, I see a quorum.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Here comes a super quorum.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Before we launch on the regular list there is a couple of things I would like to bring up.

One is the question of the criteria. Remember that a list of the criteria was printed but it was not altogether in too acceptable a format. Now that we have changed actually the list of the criteria, I think it would be a very useful thing if we had it reprinted maybe in a more acceptable form. We probably have a lot of clients—all of the departments, the agencies and possibly even the M.P.s. and the Senators and other people—to have it printed and circulated. It would let them know precisely the basis on which we operate. I suppose there should be a formal motion? Should there?

The Clerk: Yes.

Senator Lafond: I think they should be inserted in the record but also with a note to the effect that from here on in our references will be to the new numbers of the criteria so that we will not have to cross-reference them.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have a motion and I will keep it off to one side. If we get a quorum for the transaction of business then we will . . .

Senator Lafond: As I told you, Mr. Chairman, I have to leave a bit early but you have my agreement on it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. We will take it you are here in spirit, Senator, if not . . .

There is a couple of other items which really stand on their own. One, although it is referred to in the list of business, I think should be considered as an individual matter and that is the question dealing with the Supreme Court. The number of that is SI/78-25.

SI/78-25

DESIGNATING THE SUPREME COURT OF CANADA AS A DEPARTMENT, THE MINISTER OF JUSTICE AS THE APPROPRIATE MINISTER AND THE REGISTRAR AS DEPUTY HEAD

Financial Administration Act

Public Service Employment Act

P.C. 1978-256

March 20, 1978

This is an extraordinary instrument for it purports to designate the Supreme Court of Canada a department for the purposes of the Financial Administration Act and the Minister of Justice the appropriate Minister, thus bringing into question the status and independence of the Supreme Court of Canada. This instrument does not confine itself to dealing with the Registrar of the Court, his office and the Library, the staff of which are appointed under the Public Service Employment

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 6 avril 1978

[*Translation*]

Le coprésident (M. Baldwin): Messieurs, nous avons le quorum.

Le coprésident (le sénateur Forsey): . . . il y a quorum dans l'air, il y a quorum pour le budget. Voici le super quorum.

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de nous pencher sur la liste habituelle, il y a une ou deux choses que j'aimerais éclaircir.

Il y a tout d'abord la question des critères. Vous vous rappelez sans doute qu'une liste de critères a été imprimée, mais il semble que le format ne soit pas particulièrement acceptable. Étant donné que nous avons modifié la liste de ces critères, je propose qu'ils soient réimprimés de façon plus acceptable. Nombre de nos clients, tous les ministères, les organismes, et peut-être même les députés et les sénateurs, feront réimprimer et circuler cette liste. Cela leur permettra de comprendre dans le détail la façon dont nous procédons. Je pense qu'une motion officielle doit être proposée, n'est-ce pas?

Le greffier: Oui.

Le sénateur Lafond: Cette lettre devrait être consignée au compte rendu, ainsi qu'une note expliquant qu'à partir de maintenant, nous adopterons la nouvelle numérotation des critères, si bien que nous n'aurons pas à établir de renvois.

Le coprésident (M. Baldwin): Une motion a été présentée, et si nous obtenons le quorum pour cette question, nous pourrons ensuite . . .

Le sénateur Lafond: Comme je vous le dis, monsieur le président, je dois partir assez tôt, mais vous avez mon accord.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Nous ferons comme si vous étiez là en esprit, sénateur, sinon . . .

Il y a encore une ou deux rubriques à étudier. Bien que l'une d'entre elles figure à notre liste, je crois que nous devrions l'envisager comme une question individuelle: il s'agit de la Cour suprême, TR/78-25.

TR/78-25

DÉSIGNATION DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA COMME MINISTÈRE, LE MINISTRE DE LA JUSTICE COMME MINISTRE COMPÉTENT ET LE RÉGISTRAIRE COMME SOUS-CHEF

Loi sur l'administration financière

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

C.P. 1978-256

Le 20 mars 1978

Ce document est extraordinaire car il vise à désigner la Cour suprême du Canada comme ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière et le ministre de la Justice comme ministre compétent, ce qui pose la question du statut et de l'indépendance de la Cour suprême du Canada. Il ne concerne pas seulement le registraire de la Cour, son bureau et la bibliothèque dont le personnel est nommé aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Il vise également la

[*Texte*]

Act. It deals with the Supreme Court of Canada which, by section 4 of the Supreme Court Act, consists of a chief justice and eight puisne judges.

In the Financial Administration Act "department" is defined as meaning

(a) any of the departments named in Schedule A to the Act (the Department of State);

(b) *any other division of or branch of the public service of Canada*, including a Commission appointed under the Inquiries Act, designated by the Governor in Council as a department;

(c) the *staffs* of the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament; and

(d) any corporation named in Schedule B.

The Supreme Court of Canada can only come within this definition if it is (i.e. the Chief Justice and the eight puisne judges are) a division or branch of the public service of Canada. I know of no statute in which the phrase "the public service of Canada" is defined, but it offends against any notion of the independence of the judiciary that the Supreme Court bench should be regarded as part of the public service of Canada. It is noteworthy that in paragraph (c) of the definition "department" the members of the Senate and of the House of Commons are *not* included. Neither should the Supreme Court bench be included under paragraph (b).

As a department, the Supreme Court of Canada would be subject to a wide range of powers in the Treasury Board totally incompatible with the Court's constitutional position, including the establishment of standards of performance and assessment by the Board.

It is a most extraordinary thing and I think it does call for some attention on our part and I know the other Joint Chairman is interested in it as well. I wonder if we might deal with this first. Possibly, if the Committee would not mind, I was thinking Counsel might make some comment on that.

Mr. Graham C. Eglington (Counsel of the Committee): Mr. Chairman, this particular instrument appears to be part of a number of instruments concerning the Supreme Court and Federal Court which are tidying up the administrative side of things. This particular instrument deals with the Supreme Court of Canada which under our statute consists of a Chief Justice and eight puisne judges. It purports to make the Court part of the Public Service of Canada and designated an appropriate Minister for it.

I suspect that what ought to have to have been done was to designate the staff of the court as a department using the formula that was used in Section 46 of the last amendment to the Judges Act. That formula couvers the portion of the Public Service of Canada appointed under Subsection 12(2) of the Supreme Court Act. That is, new Section 46 of the Judges Act provides that the Registrar of the court shall be the Deputy Head. He is the Deputy Head of the portion of the Public Service of Canada appointed under Subsection 12(2) of the Supreme Court Act. This particular instrument is not so confined in dealing with the court as such.

Mr. Robinson: The recommendation of our Counsel is that this should only pertain to the staff and not to the judges.

[*Traduction*]

Cour suprême du Canada qui, d'après l'article 4 de la Loi sur la Cour suprême, se compose d'un juge en chef et de huit juges puînés.

Dans la Loi sur l'administration financière, «département» signifie:

tia) l'un quelconque des ministères ou départements mentionnés dans l'annexe A,

b) toute autre division ou section de la Fonction publique du Canada (y compris une commission nommée selon la Loi sur les enquêtes), que le gouverneur en conseil désigne comme ministère ou département;

c) les personnels du Sénat, de la Chambre des communes et de la bibliothèque du Parlement; et

d) toute corporation mentionnée dans l'annexe B;

La Cour suprême du Canada ne satisfait à cette définition que si elle, (c'est-à-dire le juge en chef et les huit juges puînés) représente une division ou une section de la Fonction publique du Canada. Je ne connais aucune loi qui donne une définition de «la Fonction publique du Canada», mais le fait que la Cour suprême soit considérée comme faisant partie de la Fonction publique du Canada va à l'encontre du principe même de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il importe de noter qu'à l'alinéa *c*) de la définition de «département», ni les sénateurs ni les députés ne sont mentionnés. L'alinéa *b*) ne devrait donc pas non plus viser les magistrats de la Cour suprême.

En tant que ministère, la Cour suprême du Canada serait assujettie aux pouvoirs étendus du Conseil du trésor, ce qui est absolument incompatible avec le statut constitionnel de la Cour, et la mettrait notamment dans l'obligation de respecter les normes de travail établies par le Conseil et l'assujettirait à une évaluation de la part de ce dernier.

Ce document est extraordinaire et mérite que nous lui accordions toute notre attention. Nous pourrions peut-être d'abord nous pencher sur ce texte. Si les membres du Comité n'y voient pas d'inconvénient, je pensais que notre conseiller pourrait peut-être nous faire part de ses commentaires.

M. Graham C. Eglington (conseiller du Comité): Monsieur le président, ce texte fait partie d'une série de documents d'ordre administratif concernant la Cour suprême et la Cour fédérale. Ce document concerne précisément la Cour suprême du Canada, qui, en vertu de notre statut, se compose d'un juge en chef et de huit juges puînés. Ce document vise à intégrer la Cour à la fonction publique du Canada et à désigner le ministre responsable de celle-ci.

Je pense qu'il aurait fallu désigner la Cour comme un ministère en employant la formule prévue à l'article 46 du dernier amendement de la Loi sur les juges. Cette formule concerne les employés de la fonction publique du Canada qui ont été nommés en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi sur la Cour suprême. Le nouvel article 46 de la Loi sur les juges prévoit la désignation du registraire de la Cour comme sous-chef. Il est le sous-chef des employés de la fonction publique du Canada nommés en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi sur la Cour suprême. Ce texte réglementaire ne concerne pas exclusivement les affaires de la Cour.

M. Robinson: Notre conseiller recommande que ceci ne s'applique qu'aux employés et non pas aux juges.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mr. Robinson, it would be a matter of policy, I assume, as to whether it was to apply to anybody but certainly I think there are grounds for serious objection to making it apply to the court.

Mr. Robinson: But there would be no reason why the staff of the Supreme Court could not be part of the Public Service.

Mr. Eglington: No, that is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In effect it is under Section 46 . . .

Mr. Eglington: The Registrar is deemed to be a deputy head . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: . . . of the portion of the Public Service.

Senator Lafond: In effect that means a department from the Registrar down.

• (1110)

Mr. Robinson: Are you suggesting then there should be an exclusionary clause specifically excluding the judges?

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Robinson, that instrument ought to be revoked and a new one made expressing itself to be in relation to the proportion of public service appointed under subsection 12(2) of the Supreme Court Act.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I cannot understand it. If it is not inadvertent, it is a supreme example of bureaucratic and official insolence. The Scriptural quotation that comes to my mind is:

> I have made Ethiopia my wash pot and over Egypt will I cast out my shoe.

It is the most extraordinary piece of legislation I have ever seen in my life. I could hardly believe my eyes when I read it. I assume it is a piece of inadvertence but, if so, it indicates a monumental incompetence on the part of the draftsman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The other one that stands by itself is that question of SI 78-60, the Post Office Domestic First Class Mail Regulations and so on. The issue in this formed the subject of a very considerable and strong recommendation made in our Second Report, which was unanimously adopted in this Committee and was presented in both Houses. But it now appears that, despite that, the advisers and the legal officials in the Post Office Department have ignored—completely ignored—our views, paid no attention to them, and have proceeded blithely on to add to the problem by bringing further Orders in Council dealing with the question of rates. Maybe we might deal with that at this time because it is not on the general list. Has anybody any comments to make on this?

[*Translation*]

M. Eglington: Monsieur Robinson, il s'agit là d'une question de politique, mais je crois que nous avons des motifs sérieux de nous opposer à ce que cela s'applique à la Cour.

M. Robinson: Mais il n'y a aucune raison pour que les employés de la Cour suprême ne soient pas assimilés à la fonction publique.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit en effet de l'article 46 . . .

M. Eglington: Le Registraire est désigné comme sous-chef . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: . . . pour cette partie des employés de la fonction publique.

Le sénateur Lafond: En effet, les employés occupant un rang inférieur à celui du registraire sont assimilés à ceux d'un ministère.

M. Robinson: Pensez-vous qu'il faille prévoir une disposition qui exclut spécifiquement les juges?

M. Eglington: Monsieur Robinson, je pense que ce texte réglementaire devrait être annulé et remplacé par un nouveau texte mentionnant que seuls sont concernés les employés de la fonction publique qui sont nommés en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi sur la Cour Suprême.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne comprends pas. S'il s'agit d'une omission volontaire, nous avons là un exemple suprême de l'impertinence des bureaucrates et des fonctionnaires. Voici un extrait des Écritures saintes qui me vient à l'esprit:

> L'Éthiopie est le linge avec lequel je me lave, et je me déchausserai au-dessus de l'Égypte.

Nous avons affaire au texte réglementaire le plus extraordinaire que j'aie jamais vu. J'ai eu du mal à en croire mes yeux lorsque je l'ai lu. Il s'agit là d'un document particulièrement négligent, et s'il en est ainsi, il révèle l'incompétence monumentale du rédacteur.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons par ailleurs à étudier la question du TR/78-60, règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, etc. Cette question a fait l'objet de recommandations très nombreuses et fermes de notre part dans notre second rapport, rapport qui a été adopté à l'unanimité par le Comité et qui a été présenté aux deux Chambres. Malgré cela, il semble que les conseillers juridiques et les fonctionnaires du ministère des Postes n'ont accordé aucune attention à ces textes et n'ont fait qu'accroître le problème en présentant de nouveaux décrets du conseil sur ls question des tarifs. Nous pourrions peut-être nous pencher maintenant sur cette question, qui ne figure pas à notre liste générale. Quelqu'un a-t-il des commentaires à faire là-dessus?

[*Texte*]

SI/78-60

POSTMASTER GENERAL AUTHORITY TO PRESCRIBE FEES ORDER
Financial Administration Act
P.C. 1978-883

March 31, 1978

SI/78-60, Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order

SOR/78-297, Domestic First Class Mail Regulations, amendment

SOR/78-298, Second Class Mail Regulations, amendment

Criteria 1(a); 4

These instruments purport to effect increases in postal rates "notwithstanding" sections 10 and 11 of the Post Office Act. The instruments are of the same form, purport and lineage as those instruments drawn to the special attention of the Houses by the Committee in its Third Report for the 1976-77 Session, with the exception that the actual rates set for domestic letter mail of not more than sixteen ounces and for Canadian newspapers and periodicals transmitted by mail in Canada are increased on and after 1st April 1978. The increases are the object of the exercise.

Committee members will recall that Parliament has laid down the letter rate in section 10 of the Post Office Act and the rate for Canadian newspapers and periodicals transmitted by mail in Canada in section 11 of the Act.

Together these instruments constitute an unusual use of section 13(b) of the Financial Administration Act to set at nought the express words of sections 10 and 11 of the Post Office Act. The use may not, perhaps, be regarded as "unexpected", since the Government have publicly and openly asserted their right so to proceed. The reasons for regarding this use of section 13(b) of the Financial Administration Act as unusual (and, at least at that time, unexpected) are set out in the Statement attached to the Committee's Third Report already referred to.

The validity of SOR/78-297 and of SOR/78-298 rests upon the validity of SI/78-60. That instrument is seen, however, to be ultra vires for the following reasons:

1. The postal service, and the domestic letter service and newspaper and periodical services in particular, are not, nor is any of them, a service within the meaning of section 13(b) of the Financial Administration Act. Section 13(b) of the Financial Administration Act therefore has no application.

2. Even if those services are, or any of them is, a service within the meaning of section 13(b) of the Financial Administration Act, the express provisions of sections 10 and 11 of the Post Office Act must prevail over section 13(b) of the Financial Administration Act and any Order in Council passed under that section. This is so for the following reasons:

[*Traduction*]

TR/78-60

DÉCRET AUTORISANT LE MINISTRE DES POSTES À PRESCRIRE DES FRAIS
Loi sur l'administration financière
C.P. 1978-883

Le 31 mars 1978

TR/78-60, Décret autorisant le ministre des postes à prescrire des frais

DORS/78-297, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe—Modification

DORS/78-298, Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification

Critère 1(a); 4

Ces textes réglementaires visent à augmenter les tarifs postaux «nonobstant» les articles 10 et 11 de la Loi sur les postes. Ces textes réglementaires sont de même nature et visent le même objectif que ceux sur lesquels le Comité a attiré l'attention particulière du Parlement dans son Troisième rapport lors de la session de 1976-1977, à l'exception du fait que les tarifs fixés pour les envois postaux intérieurs de lettres de moins de 16 onzes, et de journaux et de périodiques canadiens sont augmentés à partir du 1er avril 1978. Les textes réglementaires susmentionnés visent à augmenter les tarifs.

Les membres du Comité se souviendront que le Parlement a fixé le tarif pour les envois postaux de lettres dans l'article 10 de la Loi sur les postes et le tarif pour l'envoi au Canada des journaux et des périodiques canadiens dans l'article 11 de la Loi.

Ces textes réglementaires constituent une utilisation inhabituelle du paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière visant à passer outre à l'intention expresse des articles 10 et 11 de la Loi sur les postes. Cette utilisation n'est peut-être pas «inattendue» puisque le gouvernement a publiquement exprimé son droit de hausser les tarifs. Les raisons pour lesquelles l'utilisation du paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière semblait inhabituelle (et, au moins à cette époque, inattendue) figurent à l'exposé qui accompagne le Troisième rapport du Comité que nous avons déjà invoqué.

La validité du DORS/78-297 et du DORS/78-298 dépend de la validité du TR/78-60. On considère cependant ce document *ultra vires* pour les raisons suivantes:

1. Le service postal et le service d'envois postaux intérieurs de lettres et de journaux et de périodiques, en particulier, ne sont pas des services au sens où ce terme est employé au paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière. Le paragraphe 13(*b*) de ladite loi ne peut donc s'appliquer.

2. Même si l'un de ces services, ou tous ces services, sont des services au sens où ce terme est employé au paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière, les dispositions expresses des articles 10 et 11 de la Loi sur les postes doivent avoir préséance sur le paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière et sur tout décret promulgué aux termes de ce paragraphe. Il en est ainsi pour les raisons suivantes:

[*Text*]

(*a*) *As to both sections 10 and 11 of the Post Office Act*

Section 13(b) of the Financial Administration Act has no application where Parliament has not already provided for the prescription of a fee or charge. Section 13(b) allows the Governor in Council to delegate an existing power to prescribe a fee or charge to the Minister. There is no power in the Post Office Act to prescribe a fee or charge for the letter rate (sixteen ounces or less) or for the Canadian newspaper and periodical rate. Consequently, no power to prescribe the letter rate or the newspaper and periodical rate can be given by the Governor in Council to the Postmaster General.

Section 13 as a whole deals with three situations:

(i) where Parliament itself has prescribed a fee, it can not be changed—"subject to the provisions of any Act . . ." in section 13(a);

(ii) where Parliament has not prescribed a fee and has not provided for one to be prescribed—the Governor in Council may prescribe a fee by regulation;

(iii) where Parliament has provided for a fee to be prescribed, notwithstanding that provision, the power may be delegated to a Minister by the Governor in Council (section 13(b)).

(*b*) *As to both sections 10 and 11 of the Post Office Act*

Section 13(b) is a general provision dealing with services provided by Her Majesty to which some Act of Parliament relates, while sections 10 and 11 are specific enactments dealing with a particular service or two particular services. The special statutory provision must prevail over the general.

(*c*) *As to section 10*

Section 13(b) of the Financial Administration Act was passed in the Session 1968-69 (chapter 27). As such it will be impliedly repealed by any later inconsistent statute, and, therefore, by one dealing with a particular service or number of particular services. Section 10 of the Post Office Act governing letter mail was passed in the Session 1970-71-72 (chapter 53) and must, therefore, prevail over *any* earlier statutory provisions governing or dealing with the letter rate, either generally or particularly: *leges posteriores priores contrarias abrogant*. (The newspaper and periodical rates were last set by 1968-69, chapter 5, and, therefore, will not prevail over section 13(b) on this ground.

(*d*)

The word "notwithstanding" at the opening of paragraph (b) of section 13 can not render section 13(b) immune from implied repeal by a later statute. At the most, the word "notwithstanding" will allow section 13(b) to override earlier specific enactments which would otherwise still prevail under the maxim *generalia specialibus non derogant*. (General words

[*Translation*]

(a) Selon les articles 10 et 11 de la Loi sur les postes

Le paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière ne s'applique pas lorsque le Parlement n'a pas déjà accordé le pouvoir de fixer des droits ou des frais. Le paragraphe 13(*b*) permet au gouverneur en conseil de déléguer au Ministre un pouvoir autorisant le pouvoir de prescrire des droits ou des frais. Aucune disposition dans la Loi sur les postes ne prévoit un tel pouvoir pour le tarif des lettres (seize onces ou moins) ou celui des journaux et périodiques canadiens. Par conséquent, le gouverneur en conseil ne peut déléguer au Ministre des postes le pouvoir de fixer le tarif des lettres ou celui des journaux et périodiques.

L'article 13 dans son ensemble traite de trois situations:

(i) lorsque les droits ont été fixés par le Parlement lui-même, ils ne peuvent être changés—«sous réserve des dispositions de toute loi . . .» à l'article 13(*a*);

(ii) lorsque le Parlement n'a pas fixé de droits et n'a pas prévu de dispositions pour en fixer—le gouverneur en conseil peut fixer des droits par règlements;

(iii) lorsque le Parlement a adopté des dispositions pour fixer des droits, nonobstant ces dispositions, le gouverneur en conseil peut déléguer ce pouvoir à un ministre (article 13(*b*).

(b) Selon les articles 10 et 11 de la Loi sur les postes

Le paragraphe 13(*b*) est une disposition générale traitant des services fournis par Sa Majesté, dont font mention certaines lois du Parlement, tandis que les articles 10 et 11 sont des dispositions précises ayant trait à un service particulier ou à deux services particuliers. Toute disposition législative précise doit prévaloir sur les dispositions générales.

(c) Selon l'article 10

Le paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière a été adopté au cours de la session 1968-1969 (chapitre 27). En tant que tel, il peut être implicitement abrogé par toute loi ultérieure incompatible et, par conséquent, par une loi se rapportant à un service particulier ou à un certain nombre de services particuliers. L'article 10 de la Loi sur les postes régissant le tarif de poste applicable à chaque lettre a été adopté durant la session 1970-1971-1972 (chapitre 53) et doit, par conséquent, prévaloir sur toute disposition législative antérieure régissant ou traitant de ce tarif, que ce soit de façon générale ou particulière: *leges posteriores priores contrarias abrogant* (les lois postérieures abrogent celles qui les contredisent). Les tarifs des journaux et des périodiques, fixés en 1968-1969, chapitre 5, ne prévalent par conséquent pas sur les dispositions du paragraphe 13(*b*).

(d)

Le mot «nonobstant», au début du paragraphe 13(*b*), ne peut empêcher l'abrogation implicite de cet article par une loi ultérieure. Tout au plus, le mot «nonobstant» permettra au paragraphe 13(*b*) d'outrepasser certaines dispositions antérieures précises qui, autrement, auraient préséance en vertu du principe *generalia specialibus non derogant*. (Les dispositions

[*Texte*]

in a later statute do not repeal an earlier statute dealing with a special subject.) *The Vera Cruz* (1884) 10 App. Cas. 59. Even attributing that effect to the word "notwithstanding" in section 13(b) would be, to say the least, arguable, and the courts are reluctant to construe two statutory provisions to be so repugnant as not to be able to stand together. If that effect were accepted, it would enable section 13(b) of the Financial Administration Act to prevail over section 11 of the Post Office Act, were it not for grounds 1 and 2(a) above.

The validity of the increases in the newspaper and periodical rates are to be challenged in the courts. It is a pity that no challenge to the letter rate is likely, since the case for invalidity in that case appears to be unimpeachable.

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Postmaster General and the Treasury Board, pursuant to paragraph 13(b) of the Financial Administration Act, is pleased hereby to authorize the Postmaster General to:

(a) notwithstanding section 10 of the Post Office Act, prescribe by regulation the rate of postage to be paid on each letter that is posted in Canada for delivery in Canada weighing 16 ounces or less on or after the first day of April, 1978; and

(b) notwithstanding section 11 of the Post Office Act, prescribe by regulation the rate of postage to be paid on Canadian newspapers and Canadian periodicals that may be transmitted by mail in Canada for delivery in Canada on or after the first day of April, 1978.

POST OFFICE ACT

Domestic First Class Mail Regulations, amendment

The Postmaster General, pursuant to Order in Council P.C. 1978-883 of 23rd March, 1978 and section 6 of the Post Office Act, is pleased hereby to amend the Domestic First Class Mail Regulations made on August 27, 1976, by SOR/76-552, as amended, in accordance with the schedule hereto, effective 1st April, 1978.

Dated at Ottawa, this 29th day of March, 1978

J. GILLES LAMONTAGNE
Postmaster General

Senator Lafond: My thoughts on that are these: we have stated our position; the administration does not accept it and pursues its own ways. Now this does not cause us to change our position; we maintain our position. It seems to me that the only way to deal with it is to reiterate that position in our next report.

There is no use trying to enter into correspondence or exchanges at this point. The positions are set; we would only be losing time. So let us determine that it is reiterated in our next report.

[*Traduction*]

générales d'un texte de loi subséquent ne peuvent abroger les dispositions précises d'une loi antérieure.) Voir l'affaire *Vera Cruz* (1884) 10 App. Cas. 59. L'attribution d'une telle valeur au mot «nonobstant» dans le paragraphe 13(*b*) serait, à tout le moins, contestable, et les tribunaux hésitent généralement à dire que deux dispositions législatives sont contradictoires au point de ne pouvoir exister. Si cette conséquence était acceptée, le paragraphe 13(*b*) de la Loi sur l'administration financière aurait donc préséance sur l'article 11 de la Loi sur les postes si ce n'était des motifs déjà invoqués aux paragraphes 1 et 2(*a*).

La validité des augmentations tarifaires relatives aux expéditions de journaux et de périodiques est actuellement contestée devant les tribunaux. Il n'y aura probablement aucune contestation du tarif postal des lettres et c'est dommage puisque l'absence de validité, en l'espèce, semble irréfutable.

Sur avis conforme du ministre des Postes et du conseil du Trésor et en vertu de l'alinéa 13*b*) de la Loi sur l'administration financière, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'autoriser le ministre des Postes:

a) par dérogation à l'article 10 de la Loi sur les postes, à prescrire par règlement le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada pour livraison au Canada pesant jusqu'à 16 onces à compter du premier avril 1978; et

b) par dérogation à l'article 11 de la Loi sur les postes, à prescrire par règlement le tarif de port applicable, à compter du premier avril 1978, aux journaux et périodiques canadiens qui peuvent être transmis par la poste du Canada pour livraison au Canada.

LOI SUR LES POSTES

Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe—Modification

En vertu du décret C.P. 1978-883 du 23 mars 1978, et de l'article 6 de la Loi sur les postes, il plaît au ministre des Postes d'apporter par les présentes, à compter du 1er avril 1978, les nouvelles modifications ci-après au Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe établi le 27 août 1976, par DORS/76-552, dans sa forme modifiée.

Ottawa, le 29 mars 1978

Le Ministre des Postes
J. GILLES LAMONTAGNE

Le sénateur Lafond: Nous avons défini notre position, mais l'administration ne l'accepte pas et continue à agir comme bon lui semble. Cela ne nous force pas à modifier notre attitude; nous la maintenons. Il me semble que la seule façon d'agir consiste à réitérer notre position dans notre prochain rapport.

Il est inutile d'essayer de communiquer par lettre pour le moment. Les positions sont définies; nous ne ferions que perdre du temps. Décidons-nous à répéter notre position dans notre prochain rapport.

[*Text*]

Mr. Robinson: The Post Office has done this on more than one occasion.

An hon. Member: The second.

Mr. Robinson: The second, yes. Nothing happened as the result of the first occasion when they did it.

Mr. Eglington: This Committee put in a report.

Mr. Robinson: We made an observation but nothing has happened as far as the Post Office is concerned. They have just blissfully gone ahead and done the same thing again. I think all we can do is make the further observation with the strong plea that they take a look at it and change their way of conducting business: get the proper authority before they raise the rates.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I wonder whether we should make a special report on this now. That is the only point that occurs to me. I entirely agree with what Senator Lafond has said, but I wonder whether the matter is not of sufficient urgency to justify our making a special report. Of course we cannot take a decision on that until we have seven members present but I throw out the idea as a possibility.

Senator Lafond: I had expressed myself on that before, that I believe we should use special reports much more often than we have.

Mr. Robinson: Well, I note counsel's comment at the end of this, the third page of counsel's comments where he says:

> The validity of the increases in the newspaper and periodical rates are to be challenged in the courts.

If this is coming up, maybe the whole matter will be aired at that time. Do we have any idea of when this is coming before the courts?

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, what is to be challenged, as I understand it, is the newspaper-periodical rates, not the letter rates. That boils itself down to a problem of standing; the periodical publishers and proprietors clearly have standing in connection with the periodical-newspaper rates. But the action has been instituted, as I understand it. But of course, in the nature of things, it will be some considerable time before it comes on, and I dare say it will run into the summer vacation, if nothing else.

Mr. Robinson: But the principal is essentially the same, is it not, with regard to letters and periodicals?

Mr. Eglington: Some of the arguments for the invalidity of the two sets of rates are common but there are additional arguments which relate to the letter rate which do not relate to the newspapers and periodicals.

Mr. Robinson: The over-riding principle to me seems to be that the Post Office runs at a deficit and nobody is going to quarrel too much with trying to make the Post Office pay its way, or substantially more than it has in the past. So even though technically they may be doing the wrong thing, the spirit seems to be correct.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson, I agree with you. I do not think anyone would take exception to the

[*Translation*]

M. Robinson: Le ministère des Postes a agi ainsi à plusieurs occasions.

Une voix: C'est la deuxième fois.

M. Robinson: C'est la deuxième fois, oui. Ils n'ont rien obtenu la première fois.

M. Eglington: Ce Comité a rédigé un rapport.

M. Robinson: Nous avons dit que les résultats obtenus avaient été nuls pour les Postes. Ils font à nouveau la même chose. Nous ne pouvons que faire une nouvelle observation, en espérant qu'ils en tiendront compte et modifieront leur comportement: entrer d'abord en contact avec les autorités compétentes avant de modifier les tarifs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demande si nous ne devrions pas rédiger un rapport spécial là-dessus. C'est la seule chose à laquelle je pense. Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Lafond, mais je me demande si la question n'est pas suffisamment urgente pour justifier la rédaction d'un rapport spécial. Nous ne pouvons pas bien sûr décider de cela tant que sept membres ne sont pas présents, mais je vous soumets cette idée.

Le sénateur Lafond: J'ai déjà dit ce que je pensais, à savoir que nous devrions plus souvent rédiger des rapports spéciaux.

M. Robinson: Je prends note des remarques du conseiller à cet égard, qui se trouvent à la troisième page:

> La validité des augmentations tarifaires relatives aux expéditions de journaux et de périodiques est actuellement contestée devant les tribunaux.

Peut-être que la contestation s'étendra à ce moment-là. Savons-nous à quel moment la cour doit être saisie de cette affaire?

M. Eglington: Monsieur Robinson, il s'agit des augmentations tarifaires relatives aux expéditions de journaux et de périodiques, pas des lettres. Il est évident que la situation des propriétaires et des éditeurs de périodiques dépend des tarifs d'expédition des journaux et des périodiques. Mais je crois savoir que le procès a été intenté. Il va de soi qu'il n'aura certainement pas lieu avant les vacances d'été.

M. Robinson: Mais le principe est le même, n'est-ce pas, pour les tarifs d'expédition des lettres et des périodiques?

M. Eglington: Certains arguments peuvent être également valables dans les deux cas, mais il y en a d'autres qui ne s'appliquent qu'au tarif postal des lettres et non pas des journaux et des périodiques.

M. Robinson: Il me semble que la situation des Postes est déficitaire et que personne ne contestera qu'il appartient aux Postes d'en absorber une partie. Même si les Postes ne procèdent pas de façon appropriée sur le plan technique, l'esprit me semble acceptable.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson, je suis d'accord avec vous. Personne ne s'opposera à ce que les Postes

[*Texte*]

Post Office coming into Parliament and saying, here is a profit and loss statement. We think we are entitled, we think we must, increase rates along these lines. But because it affects and has affected so many millions of people it has always been the practice and the legal basis for deciding that it be a parliamentary decision, on a principle in some way akin to taxation.

We do not get into the question of the merits or the wisdom of an increase. That is outside of our jurisdiction. But on an issue of this kind which is so intimate to so many millions of people, surely the practice in the past has been up until a few months ago, a year ago, a year and a half ago, whatever the time was when they first ascended, that it was for Parliament to decide, and I think this is the issue with which we are concerned. The use of Section 13 of the Financial Administration Act which from its history was never intended to be used for this—anyway, the suggestion made by Senator Lafond or the Co-Chairman that we get a quorum, we can see about a report whether it should be a special report or simply wait until we get enough material that another report would be for the decision of the Committee when we have a quorum.

Senator Lafond: I think we should not let this matter stand too long because it is quite likely that within six or eight months from now they will have to come back again for a further increase.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It all comes back, in relation to what Mr. Robinson has raised, it all really comes back again to St. Paul's injunction, "Let all things be done decently and in order"; because once you start playing games and saying, "Well, this is a meritorious action, of doubtful legality, however let the doubtful legality go", you are on a very slippery slope, I am afraid.

Senator Lafond: This is essentially a matter of procedure we are discussing. In the text of our report we should say that we are reiterating our position and if the government or the administration, whoever they may be, feel that the present Post Office Act is inadequate for what they want to do, let them come up with amendments to the Post Office Act. I think this Committee should say that plainly and clearly.

Mr. Eglington: Mr. Blais did give at least what Mr. McCleave took to be an undertaking in another Committee, after the last Committee report when the postal rates went in, that the Post Office Act would be amended. Of course, it has not been . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Blais has other problems.

Mr. Robinson: Maybe we can pass along that query as to when the Post Office Act will be amended to deal with this kind of matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Even so, until it is amended, this kind of thing should not go on. If they want to do it, let them bring the thing into Parliament, even under the shadow of a general election. It would be a splendid election issue for the Opposition, Mr. Co-Chairman.

[*Traduction*]

comparaissent devant le Parlement pour présenter un état de leurs profits et pertes. Je pense que nous devons et pouvons augmenter les tarifs postaux. Mais étant donné que cette mesure touche des millions de personnes, la tradition veut que de telles augmentations soient assujetties à une décision parlementaire, un peu comme l'impôt.

Il est inutile de discuter de la sagesse ou du bien-fondé d'une telle augmentation. Cela ne relève pas de notre compétence. Mais étant donné qu'il s'agit d'une mesure qui touche de très près des millions de personnes, la tradition, du moins jusqu'à il y a quelques mois ou un an ou un an et demi, a toujours voulu que le Parlement prenne une décision finale, et c'est là-dessus que nous devons nous prononcer. L'article 13 de la Loi sur l'administration financière n'a pas été conçu à cette fin. Quoi qu'il en soit, nous pourrions peut-être nous pencher sur la proposition du sénateur Lafond et du coprésident, à savoir que si nous obtenons un quorum, nous pourrions envisager la rédaction d'un nouveau rapport ou d'un rapport spécial, à moins que nous attendions d'obtenir suffisamment de renseignements avant de décider de la rédaction d'un tel rapport.

Le sénateur Lafond: Je crois que nous ne devons pas laisser traîner la question trop longtemps, car il est probable que, d'ici six ou huit mois, les Postes demandent une nouvelle augmentation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qu'a dit M. Robinson nous ramène à l'injonction de saint Paul, qui demandait que tout soit fait de façon décente et méthodique, car autrement, nous nous trouverons sur une pente extrêmement glissante.

Le sénateur Lafond: Nous discutons en fait d'un problème de procédure. Nous devrions répéter notre position dans notre rapport, et si le gouvernement ou l'administration estime que la présente Loi sur les postes n'est pas satisfaisante, ils n'ont qu'à proposer des amendements à cette loi. Il appartient à notre Comité d'affirmer clairement cela.

M. Eglington: Après la parution du dernier rapport du Comité, lorsque les tarifs postaux ont été augmentés, M. Blais s'est engagé, ou du moins M. McCleave a pris cela pour un engagement, à amender la Loi sur les postes. Bien sûr, cela n'a pas été . . .

Le coprésident (M. Baldwin): M. Blais a d'autres chats à fouetter.

M. Robinson: Nous pourrions peut-être demander que la Loi sur les postes soit modifiée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais ce genre de chose ne devrait pas se produire, même si la loi est amendée. S'ils veulent agir ainsi, qu'ils en parlent au Parlement, malgré la perspective d'élections générales. Ce serait une occasion électorale splendide pour l'opposition, monsieur le coprésident.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It just occurred to me, Mr. Co-Chairman. We will keep it close to us, and if we get a quorum we will raise it on that basis.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now I think we can turn to the other items of business on our agenda here, the list, that is. The first one is SOR/76-235, Production Cost Index Regulations, before the Committee December 7, 1976 and March 10, 1977. There is also a bracket with that, although it does not appear I think on the actual agenda, SOR/76-344, Industrial Milk and Cream Stabilization 1976-77 Regulations. The two are bundled together.

• 1120

Now I hope everybody has read these. If members want to ask any questions . . . Or should we invite counsel to say anything further that he wishes to say in relation to his comments? I think the documents should of course be printed, or anything that has not been printed before. How much has been printed before? Your comments have been, have they not?

Mr. Eglington: Yes. What has not been printed is Mr. Heney's letter of November 30, 1977, and the comment dated January 11, 1978.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well then those things should be printed. The others have already appeared in our proceedings.

Production & Marketing Branch

Ottawa, Ontario
K1A 0C5

November 30, 1977

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario, K1A 0A3.

Dear Mr. Eglington,

Re: SOR/76-235, Production Cost Index Regulations

In considering your letter of June 20, 1977, we have had examined all of the debates respecting Bill C-50 in the House of Commons during the first Session of the 30th Parliament and will give you detailed references in this letter.

Respecting your last paragraph, you raise a concern whether the Committee, even with these references, should have regard to Parliamentary debates or, like the courts, eschew such material when construing a statute.

We tried in our letter of February 2, 1977, to deal with the "definition" of "production costs" so that your legal concerns would be allayed. However, it seems that further explanation would be useful.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le coprésident, j'ai eu la même idée. Nous garderons cela pour nous, et si nous avons le quorum, nous pourrons en parler.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons maintenant passer aux autres questions inscrites à notre ordre du jour, c'est-à-dire inscrites sur notre liste. Nous avons tout d'abord le DORS/76-235, règlement sur l'indice des coûts de production, étudié par le Comité le 7 décembre 1976 et le 10 mars 1977. Il y a aussi une parenthèse qui n'apparaît pas, je crois, sur notre liste: DORS/76-344, règlement de 1976-1977 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels. Les deux vont ensemble.

J'espère que tout le monde a lu ces documents. Avez-vous d'autres questions à poser . . . Ou faut-il inviter notre conseiller juridique à faire les remarques supplémentaires qu'il voudrait? Il convient, selon moi, d'imprimer ces documents comme tout ceux qui ne l'ont pas été jusqu'à présent. Qu'a-t-on imprimé jusqu'à maintenant? Vos commentaires l'ont été, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui. Ce qui n'a pas été imprimé, c'est la lettre de M. Heney, en date du 30 novembre 1977, ainsi que le commentaire du 11 janvier 1978.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait donc imprimer cela. Les autres documents figurent déjà au compte rendu de nos séances.

Direction de la production et de la commercialisation

Ottawa, Ontario
K1A 0C5

Le 30 novembre 1977

M. G. C. Eglington conseiller
Comité mixte permanent des
règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario, K1A 0A3

Monsieur,

OBJET: DORS/76-235, Règlement sur l'indice des coûts de production

Comme suite à votre lettre du 20 juin 1977, nous avons examiné tous les débats concernant le bill C-50 à la Chambre des communes, pendant la première session de la trentième législature, et nous nous proposons de vous fournir des références détaillées dans la présente lettre.

En ce qui concerne votre dernier paragraphe, vous soulevez la question de savoir si le comité, même avec ces références, doit tenir compte des débats parlementaires ou, à l'instar des tribunaux, ne pas en tenir compte dans l'interprétation d'une loi.

Dans notre lettre du 2 février 1977, nous avons essayé de traiter de la «définition» des «coûts de production» afin d'apaiser vos inquiétudes d'ordre juridique. Il semble toutefois qu'une explication complémentaire serait utile.

[*Texte*]

Firstly, we wish to advise that nowhere in the statute are the words "costs of production" used, but the words "production costs" are used in Sections 7 and 8.2.

In considering the precise words, it seems to us that a court would consider the following: the words themselves, the technical aspect of the industry and the meaning which would be attached by such a technical industry to the words, and the understanding of Parliament respecting the words when passing the legislation.

Dealing with the words themselves, it is our understanding that in law singular words may mean the plural and plural words may mean the singular. Accordingly, "production costs" could mean one or more production costs.

The preamble to the statute clearly draws a distinction between labour and investment on the one hand and the costs of goods and services that farmers buy on the other hand. Costs of goods and services bought by farmers (cash costs of production) and returns for farmers' labour and investment when combined are considered to make up costs of production. In the statute "production costs" are considered to be those costs of production which the farmer must buy and not those "costs" which will provide a return to family labour and investment.

In agriculture, producers continue producing a commodity when their out-of-pocket expenses can be paid and there is a fair return for their labour and investment. Experience has shown that over time the production of suitable agricultural products yields returns from the market which will give a fair return on family labour and investment after paying production costs. However, in the short run the market may yield insufficient returns to even pay production costs. Thus, the Agricultural Stabilization Act was proclaimed in 1958 to guard producers against poor market returns in the short term. The Act means commodities which must be supported in each year and provides authority to designate others as the need arises.

When there is a payout under the Act in any year, it is a payout designed to supplement the market price and provide a return which will pay out-of-pocket expenses (cash costs of production) and leave something over for family labour and return on investment. It is not designed to require a good return on family labour and investment in each year, but to "assist the industry of agriculture to realize fair returns for its labour and investment" by maintaining in each year "a fair relationship between prices received by farmers and the costs of the goods and services that they buy" so that, when returns over a period are combined, the combination of above average returns in good years and the supported returns (market plus stabilization payments) in below average years will provide the industry of agriculture with fair returns for its labour and investment.

[*Traduction*]

Tout d'abord, nous désirons vous informer que les mots «costs of production» (coûts de production) ne sont utilisés nulle part dans la loi, mais que les mots «production costs» (coûts de production) sont utilisés à l'article 7 et au paragraphe 8.2.

En examinant les termes précis, il nous semble qu'un tribunal examinerait les points suivants: les termes en soi, l'aspect technique de l'industrie et la signification qui serait attachée aux termes par cette industrie technique, de même que l'interprétation de ces termes par le Parlement lors de l'adoption de la loi.

En ce qui a trait aux mots eux-mêmes, nous sommes d'avis que dans la loi les mots au singulier peuvent signifier le pluriel et les mots au pluriel le singulier. En conséquence, les «coûts de production» pourraient signifier un ou plusieurs coûts de production.

Le préambule de la loi établit clairement une distinction entre le travail et l'investissement d'une part, et les coûts des biens et services que les fermiers achètent d'autre part. Les coûts des biens et services achetés par les fermiers (coûts de production en espèces) ainsi que les bénéfices résultant du travail et des investissements de fermiers, lorsqu'ils sont combinés, sont considérés comme constituants les coûts de production. Dans la loi, les «coûts de production» sont considérés comme étant les coûts de production que le fermier doit acheter et non comme les «coûts» qui fourniront un bénéfice pour le travail et l'investissement familial.

Dans le domaine de l'agriculture, les producteurs continuent à produire une denrée lorsqu'ils recouvrent leurs débours et qu'ils retirent un juste bénéfice de leur travail et de leurs investissements. L'expérience a démontré qu'à la longue la production de produits agricoles convenables permet de retirer des bénéfices du marché qui dédommageront équitablement le travail et les investissements de la famille après paiement des coûts de production. Toutefois, à court terme, il se peut que le marché ne rapporte même pas des bénéfices suffisants pour recouvrer les frais de production. C'est pourquoi la Loi sur la stabilisation des prix agricoles a été promulguée en 1958, pour protéger les producteurs contre le risque de profits insuffisants assurés par le marché à court terme. La loi désigne les denrées qui doivent être subventionnées chaque année et donne l'autorisation d'en désigner d'autres selon les besoins.

Lorsqu'un paiement est effectué aux termes de la loi pour une année donnée, il vise à servir d'appoint au prix du marché et à assurer des profits qui amortiront les débours (coûts de production en espèces) tout en laissant une marge bénéficiaire pour le travail de la famille et l'intérêt de l'investissement. Il ne vise pas à assurer à tout prix un profit satisfaisant pour le travail de la famille et les investissements de chaque année, mais plutôt à «aider l'industrie de l'agriculture à réaliser des bénéfices équitables pour son travail et ses investissements» en maintenant chaque année «un rapport équitable entre les prix obtenus par les agriculteurs et les coûts des biens et services qu'ils achètent». Ainsi lorsque sont additionnés les bénéfices pour une période donnée, la combinaison des bénéfices supérieurs à la moyenne des bonnes années et des bénéfices subventionnés (paiements du marché, plus stabilisation) enregistrées

[*Text*]

In the technical area of the industry there has been much discussion, certainly in the last five years, about measures for the support of agriculture. Some provinces have enacted "Income Assurance" legislation. These tend to the principle of all costs of production including family labour and return on investment, although Manitoba legislation recognized that, if you provide support in a particular year at a level to provide cash costs of production plus family labour and investment, on average over the years producers would receive more than a fair return on labour and investment. Therefore, provision was made in that legislation for a recoup of funds from producers in the good years for the account of the Province.

Included in the above discussions were separate ones with provincial governments and producers groups.

Another Bill which was considered in the same Session of Parliament was Bill C-41, The Western Grain Stabilization Act. That Bill covers grain and oilseeds only so it was possible in that Bill to name the specific costs of production and these were those items which were cash costs of production for grains and oilseeds. They were not mentioned in Bill C-50 because that Bill covered all agricultural products which have varying production costs by the nature of the culture.

Such comparisons were made during Commons debate and we would refer you to the Minutes of Proceedings and Evidence, Standing Committee on Agriculture, First Session, Thirtieth Parliament:

Issue No. 26	Page 9	Mr. Whelan	7th paragraph
	17	Mr. Whelan	3rd response on that page, second line
	31	Mr. Whelan	
		Mr. Jarvis	bottom half of page
	32	Mr. Jarvis	
Issue No. 34	Page 9	Mr. Jarvis	
	10	Mr. Phillips	
Issue No. 36	Page 20, 21	Mr. Phillips	
Issue No. 38	Pages 23, 27	Mr. Phillips	
Issue No. 40	Pages 39, 40	Mr. Phillips	bottom of both pages

In addition, it might be useful to consult Hansard for that Session at page 6669 where the Honourable Alvin Hamilton, at the bottom of the page, points out that the legislation is "a

[*Translation*]

au cours des années inférieures à la moyenne fourniront à l'industrie de l'agriculture des profits équitables pour le travail et les investissements engagés.

Dans le domaine technique de l'industrie, on a beaucoup discuté, surtout ces cinq dernières années, de mesures au soutien de l'agriculture. Certaines provinces ont même adopté des lois sur les «revenus garanti». Ces dernières se fondent sur le principe de l'ensemble des coûts de production, y compris le travail fourni par la famille ainsi que les profits retirés des investissements bien que la loi manitobaine reconnaise que, si l'on fournit une certaine aide pendant une année donnée à un niveau suffisant pour couvrir les coûts comptants de la production, en plus du travail de la famille et de l'investissement, ces producteurs retirent, en moyenne sur une période de plusieurs années, un revenu plus qu'équitable de leur travail et de leur investissement. Par conséquent, des dispositions ont été prises, dans le cadre de cette loi, pour recouvrer pendant les bonnes années des fonds des producteurs pour le compte de la province.

Dans le cadre des discussions susmentionnées, des rencontres avec les gouvernements provinciaux et des groupes de producteurs ont également eu lieu.

Une autre mesure législative qui a été étudiée pendant la même session du Parlement fut le bill C-41, la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Ce projet de loi porte sur le grain et les graines oléagineuses uniquement pour que l'on puisse indiquer spécifiquement les coûts de production, c'est-à-dire les articles compris dans les coûts comptants de la production des grains et graines oléagineuses. Ils n'ont pas été mentionnés dans le Bill C-50, en raison du fait que ce dernier couvrait tous les produits agricoles et les coûts de production varient selon la nature de la culture.

Des comparaisons semblables ont été faites au cours des délibérations de la Chambre et vous pouvez consulter les procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'agriculture, première session de la 30ième législature:

Fascicule nº 26	page 9	M. Whelan	7e paragraphe
	17	M. Whelan	3 réponse sur cette page, 2e ligne
	31	M. Whelan	
		M. Jarvis	partie inférieur de la page
	32	M. Jarvis	
Fascicule nº 34	page 9	M. Jarvis	
	10	M. Philips	
Fascicule nº 36	pages 20-21	M. Philips	
Fascicule nº 38	pages 23-27	M. Philips	
Fascicule nº 40	pages 39-40	M. Philips	partie inférieure de ces deux pages

Il serait également utile de consulter le hansard de cette session à la page 6669 où l'Honorable Alvin Hamilton, au bas de la page souligne que cette loi: «... vise à éviter les

[*Texte*]

stop loss type legislation" which gives a guarantee that the farmer will have a "floor". Mr. Hamilton was Minister of Agriculture soon after the Agricultural Stabilization Act was passed in 1958 and indicated during debates in the 30th Parliament that he had a hand in drafting the original legislation.

The stop loss principle certainly has been the situation since 1958 and the amendments of 1975 were designed to strengthen the Government's ability by the Act to stop a loss so that cash costs of production would be indexed and farmers would be able within a year to pay their out-of-pocket expenses.

In addition to the foregoing points, it is believed that Section 8.2(1) gives the Governor in Council adequate authority for the content of SOR/76-235 through the words "calculated in such manner as may be prescribed by the Governor in Council to reflect the estimated production costs of the commodity in the year as compared with the average of production costs for the five years immediately preceding the year".

Sorry for the length of this letter, but, as you have said, "the matter is not without significance" and we did want through our presentations to satisfy the Committee that the regulations under question were properly prepared and are in accordance with the provisions of the Act.

Yours sincerely,

M. J. Heney,
Assistant Deputy Minister

SOR/76-235, Production Cost Index Regulations (Before the Committee December 7, 1976 and March 10, 1977)

January 11, 1978

Section 2 of the Regulations speaks of averaging "cash production costs" while the Act, in section 8.2(1), uses the phrase "the average of production costs." The Committee originally wished to know whether production costs and cash production costs are the same thing. If not, the Committee wished to know why production costs were used in section 2 of the Regulations as the criterion of determination of the level of price stabilization, and why the statutory language had been departed from.

In his reply of February 2, 1977 Mr. Payne informed the Committee that costs of production include both "cash costs (out-of-pocket expenses) and other costs such as family labour and interest on investment." Mr. Payne went on to say:

> "The preamble to the Act states "to assist the industry of agriculture to realize fair returns for its labour and investment and to maintain a fair relationship between prices received by farmers and the costs of goods and services that they buy."
>
> Section 7(1)(b) makes it incumbent on the Board to make recommendations "as are necessary to ensure that the prescribed prices for agricultural commodities in a

[*Traduction*]

pertes . . .» garantissant ainsi un «prix plancher» aux agriculteurs. M. Hamilton est devenu ministre de l'agriculture peu après l'adoption de la Loi sur la stabilisation sur les prix agricoles en 1958 et a affirmé, au cours des délibérations du 30e Parlement, qu'il avait participé à la rédaction de la loi originale.

Ce principe, qui vise à éviter les pertes, a prévalu depuis 1958 et les modifications de 1975 ont été conçues pour renforcer le droit du gouvernement, en vertu de cette loi, de pallier une perte de manière à ce que les coûts comptants de la production soient indexés et que les agriculteurs puissent dans un délai d'un an, payer leurs propres dépenses.

En plus de ces questions, on tend à croire que l'article 8.2(1) confère au Gouverneur en conseil tous les pouvoirs nécessaires, en ce qui a trait au DORS/76-235, en ces termes: «. . . calculer de la manière prescrite par le gouverneur en conseil et traduisant le rapport entre les coûts estimatifs de production du produit pour l'année et les coûts moyens de production des cinq années précédentse . . .».

Je m'excuse de la longueur de cette lettre, mais comme vous l'avez dit, cette question n'est pas sans importance. Nos présentations ont pour but de convaincre le comité que les règlements remis en question ont été rédigés de manière appropriée et sont conformes aux dispositions de la loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués,

Le Sous-ministre adjoint,
M. J. Heney

DORS/76-235, Règlement sur l'indice des coûts de production (étudié par le Comité le 7 décembre 1976 et le 10 mars 1977)

Le 11 janvier 1978

L'article 2 du Règlement parle d'établir la moyenne des «coûts de production en espèces» alors qu'au paragraphe 8.2(1) de la Loi, on trouve la formule «les coûts moyens de production». Le Comité voulait d'abord savoir si les coûts de production et les coûts de production en espèces désignaient la même chose. Sinon, le Comité souhaitait savoir pourquoi, à l'article 2 du Règlement, on utilisait la formule «coût de production en espèces» comme critère de fixation du niveau de stabilisation des prix et pourquoi on s'était éloigné du langage utilisé dans la Loi.

Dans sa réponse du 2 février 1977, M. Payne a indiqué au Comité que les coûts de production comprenaient à la fois «Les coûts en espèces (dépenses courantes) et les autres coûts, comme la main-œuvre familiale et l'intérêt sur le capital investi». M. Payne poursuivait ainsi:

> Dans son préambule, la loi stipule «(aider l'industrie de l'agriculture à obtenir un juste rendement de son travail et de son placement, de même que maintenir un rapport équitable entre les prix reçus par les cultivateurs et le coût des marchandises et des services qu'ils achètent)».
>
> L'alinéa 7(1)*b*) oblige l'Office à formuler les recommandations «nécessaires à l'établissement, pour une année, d'un juste rapport entre les coûts de production des produits agricoles et les prix prescrits».

[*Text*]

year bear a fair relationship to the production costs of such comodities in the year."

The combination of a 90 or higher percentage of the base price and the cash costs of production index ensures that the support level is in excess of the cash costs of production in the year.

Almost without exception, a 90 per cent prescribed price, together with the cash costs of production index, provides a margin over cash costs sufficient to pay a good portion of family labour and interest on investment. This would not occur after a series of years of poor market prices and thus provision is made for a higher than 90 per cent prescribed price.

The matter of costs of production and cash costs of production were debated extensively in House of Common's consideration of the Bill and it was stated clearly that production costs in 8.2(1)(a) were out-of-pocket expenses (cash costs of production)."

At its meeting of March 10, 1977 the Committee was impressed by the reference to the Debates in the Commons and wished to have the matter looked into further. Mr. Payne kindly supplied the Hansard references for the Common's Debates on the amendments to the Agricultural Stabilization Act in his letter of May 9, 1977, (attached). The Hansard references have been perused and no debate on or mention of the meaning of production costs can be found.

The phrase "cash costs of production" does not appear once to have been used. It is not clear from the tenor of the debate, which concentrated on the breadth of power given to the Governor in Council, on the commodities designated for the purposes of the Act, and on the practice of top-loading, whether those taking part in the debate, including the Minister for Agriculture, used the phrase "production costs" as meaning cash disbursements or the sum of costs including labour and return on capital invested.

This particular exercise raises in acute form a matter of principle. Even if there had been debate on the meaning of "production costs," counsel are of the opinion that the Committee should not, in construing statutory instruments or considering their vires, give weight to statements made in the course of debate as to the meaning of words and phrases in either House of Parliament. The reasons which militate against such a practice in the courts of law seem to counsel to apply equally to the Committee, going as they do to the question of reliability of the parliamentary words as evidence. The matter is summed up in a calm and dispassionate fashion in paragraphs 53—62 of the Joint Report of the (English) Law Commission and the Scottish Law Commission entitled "The Interpretation of Statutes, 1969."

Even the leading advocate of some judicial use of parliamentary debate, Lord Simon of Glaisdale, has expressed himself in qualified terms which are relevant to the present consideration:

[*Translation*]

Le fait d'indexer 90 p. 100 ou plus du prix de base aux coûts de production en espèces permet d'accorder un appui financier qui excède chaque année ces derniers.

A peu d'exceptions près, le fait d'indexer 90 p. 100 du prix de base aux coûts de production en espèces, permet de prévoir une marge excédentaire suffisante pour payer une bonne partie de la main-d'œuvre familiale et de l'intérêt sur le capital investi. Toutefois, cela ne serait pas le cas si les prix du marché devaient demeurer très bas pendant un certain nombre d'années. C'est pourquoi la loi prévoit que le prix prescrit pourrait être supérieur à 90 p. 100 du prix de base.

La Chambre des communes a discuté abondamment la question des coûts de production et des coûts de production en espèce lors de l'étude du Bill C-50 et en a conclu que les coûts de production dont il est question à l'alinéa 8.2(1)*a*) étaient des dépenses courantes (coûts de production en espèces).

Lors de la réunion du Comité du 10 mars 1977, on a évoqué les débats de la Chambre des communes et le Comité à exprimer le souhait que la question soit de nouveau examinée. M. Payne a indiqué les références du Hansard lors du débat de la Chambre des communes sur les amendements à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles dans sa lettre du 9 mai 1977 (ci-jointe). Les différences du Hansard ont été étudiées en détail: il n'y est nullement question du sens des coûts de production.

Il semble qu'on n'y ait pas utilisé une seule fois la formule «coûts de production en espèces». D'après l'orientation du débat, consacré à l'étendue du pouvoir accordé au gouverneur en conseil, aux produits visés par la loi et à la pratique de la sur-assistance, on ne peut déterminer avec certitude si les participants au débat, notamment le ministre de l'Agriculture, ont utilisés la formule «coûts de production» au sens de débours en espèces ou au sens de somme des coûts comprenant la main-d'œuvre et l'intérêt sur le capital investi.

Cet exercice particulier soulève précisément une question de principe. Même s'il y avait eu débat sur le sens de la formule «coûts de production», les conseilles estiment que le Comité, dans l'interprétation des textes réglementaires ou dans l'étude de ses pouvoirs, ne doit pas accorder trop d'importance aux déclarations faites au cours des débats de l'une ou de l'autre Chambre quant au sens des mots et des formules. Les motifs qui militent à l'encontrent d'une telle pratique dans les cours de justice semblent, selon les conseillers s'appliquer également pour le Comité en ce qui concerne la question de la fiabilité des expressions utilisées au niveau parlementaire. Cette question est résumée en un style posé et réfléchi, aux paragraphes 53 à 62 du rapport mixte des Commissions anglaises et écossaise du droit, intitulé «The Interpretation of Statutes, 1969».

Lord Simon of Glaisdale, qui a brillamment défendu l'utilisation des débats parlementaires au niveau judiciaire, s'est

[*Texte*]

> "It would be one thing to cite debates in Parliament to help to ascertain the general objective of an Act and the general limitations on such objectives—this would be using the debate to identify the "mischief" which the Act seeks to remedy . . . courts now-a-days frequently have recourse for such a purpose to parliamentary papers such as reports of Royal Commissions, departmental or inter-departmental Committees or the law Commission. It would be quite another thing to have recourse to reports of debates to see whether any understanding was expressed as to the meaning of the statutory language as related to particular situations not statutorily identified. It might be yet a third thing if any such understanding so expressed contradicted the meaning of the statutory language."[1]

The recent United Kingdom report on the Preparation of Legislation[2] noted that the Committee's witnesses had been almost unanimous in saying that reports of Parliamentary debates should not be admissible. One of the exceptions was Lord Simon of Glaisdale.

—- . . .

[1] *Dockers' Labour Club and Institute Limited* v. *Race Relations* Board *1974* 3 W.L.R. 533.

[2] Distributed to Committee members late 1975. Cmnd 6053.

Statements made in debate in Parliament may, of course, affect the vigour with which the Committee chooses to pursue a point or indeed its inclination to take up a point at all, but that is a matter different from using statements in debate as determinative of any issue.

Returning to the case at hand and bearing in mind the general rule of construction, applicable to all written instruments, including statutes, that the relevant question is not what the parties meant to say but the meaning of what they said, there seems to be a need to explain the departure from the statutory language "production costs" by using the phrase "cash production costs" in the Regulations. If the two phrases were to be taken as meaning the same thing, no good purpose, but only confusion, could come from using in the Regulations a qualified version of the statutory language. If the two phrases did mean different things, then the Governor in Council, in using "cash production costs" might be throught to be defying the expressed will of Parliament. Fortunately, the Committee really need not now grapple with the issue of using Parliamentary debates, or with the meaning of the phrases used in the Act and in the Regulations, for Mr. Heney's letter of 30th November 1977, during the preparation of which a lengthy conversation was held with Mr. Payne, provides a complete and satisfactory answer to the original query raised by the Committee and explains fully and properly the meaning of the phrase "production costs" in the Agricultural Stabilization Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, questions?

[*Traduction*]

lui-même exprimé en des termes mesurés qui sont pertinents à notre étude.

> «C'est une chose que de citer les débats du parlement pour essayer de déterminer les objectifs généraux d'une loi et les limites générales apportées à ces objectifs—les débats servent alors à identifier le problème que la loi cherche à résoudre . . . A cette fin, les tribunaux ont de nos jours fréquemment recours aux documents parlementaires, comme les rapports des Commissions royales, des comités ministériels ou interministériels ou de la Commission du droit. C'est une toute autre chose que d'avoir recours au rapport des débats pour voir si une interprétation a été donnée quant au sens du language statutaire qui se rapporte à ces situations particulières qui ne sont pas précisées dans les règlements. Ce serait encore une autre chose si cette interprétation allait à l'encontre du langage statutory.»[1]

Dans ce récent rapport anglais sur l'élaboration des lois[2], on remarque que les témoins du Comité ont été presque unanimes pour dire que les rapports sur les débats parlementaires ne devraient pas être retenus. L'opinion de Lord Simon of Glaisdale constitue une exception.

—— . . .

[1] *Dockers' Labour Club and Institute Limited v. Race Relations* Board (1974) 3. W.L.R. 533.

[2] Rapport distribué aux membres du Comité à la fin de 1975. Référence 6,053

Les déclarations faites au Parlement au cours des débats peuvent naturellement avoir une influence sur la détermination du Comité dans l'illustration d'un argument ou même dans sa décision de soulever un problème, mais c'est une chose différente que d'utiliser les déclarations faites au cours des débats pour trancher une question.

Pour en revenir au cas qui nous occupe et compte tenu des règles générales d'interprétation applicables à tous les textes écrits, dont les lois, sachant que la véritable question n'est pas de savoir ce que voulaient dire les parties, mais de saisir le sens de ce qu'elles ont dit, il faut sans doute se demander pourquoi on s'est éloigné de la formule «coûts de production» qui figure dans la loi pour utiliser la formule «coûts de production en espèces» qui figure dans le Règlement. Si l'on doit considérer que les deux expressions désignent la même chose, on ne peut que risquer de créer une confusion en utilisant dans le Règlement une version plus précise que celle qui figure dans la loi. Si les deux expressions désignent des choses différentes, on peut alors estimer que le Gouverneur en conseil, en utilisant la formule «coûts de production en espèces», a bafoué la volonté exprimée par le Parlement. Heureusement, le Comité n'a pas véritablement besoin d'aborder actuellement la question de l'usage des débats parlementaires ni celle du sens des expressions utilisées dans la loi et le règlement, car la lettre de M. Heney du 30 novembre 1977, qu'il a rédigée après avoir eu une conversation approfondie avec M. Payne, apporte une réponse complète et satisfaisante à la question initialement soulevée par le Comité, et explique de façon complète et adéquate le sens de la formule «coûts de production» dans la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Des questions?

[*Text*]

Mr. Robinson: I must be mixed up. Which SOR is it that you have got at the moment?

Mr. Eglington: I think the confusion, Mr. Robinson, has arisen because there was a number of matters arose in the first place over two statutory instruments, SOR/76-344, which is the Milk and Cream Stabilization, and SOR/76-235. The Committee's queries on SOR/76-344 were cleared up before and we have left outstanding the query on SOR/76-235, the Production Cost Index Regulations, and that is what Mr. Heney's letter of November 30, 1977 concerns, and my comment of January 11, 1978 concerns.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So the first part of our documentation is just to refresh our memories.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson: Then we are dealing with SOR/76-344 and SOR/76-235. I would then suggest that we ask the question, as suggested by our counsel, as to whether the production costs and the cash production costs are the same thing. This has been bandied about so much when I go through this.

Mr. Eglington: I am not sure in what order that got printed, Mr. Robinson, but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It got printed with SOR/76-344 on top.

Mr. Eglington: Oh, I see.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am afraid that I did not look far enough and, frankly, I have not read the comments farther along there. I think about the first, up to three pages or so, are just there for the purpose of refreshing our memories, Mr. Robinson. It deceived you and me both.

Mr. Robinson: Mr. Payne I think cleared the matter up.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: Well, he cleared up the matters on 344, but there was still left outstanding the matter of production costs.

Mr. Robinson: Well I thought that was cleared up . . .

Mr. Eglington: Under 235. Mr. Heney wrote on November 30, 1977, and I considered that his letter cleared that matter up.

Mr. Robinson: Well, the letter of February 2, 1977 by Mr. Payne: does that not clear it up?

Mr. Eglington: Well the Committee did not think so when it was . . .

Mr. Robinson: The costs of production include both cash costs, which are the out-of-pocket expenses, and the other costs such a family labour and interest on investment.

Mr. Eglington: Well, that was considered on March 10, 1977 and the Committee on that day was not completely satisfied with that answer. I wrote again and I got the letter of November 30, 1977, and I had had extensive conversations with officers of the Department of Agriculture about it.

[*Translation*]

M. Robinson: Je suis perdu. De quel règlement parle-t-on?

M. Eglington: La confusion provient du fait qu'un certain nombre de questions se sont posées à propos de deux instruments staturaires, le DORS/76-344 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème et le DORS/76-235. Nos incertitudes quant au DORS/76-344 ont déjà été dissipées et il nous reste à éclaircir le DORS/76-235, c'est-à-dire le règlement sur l'indice des coûts de production, et c'est à cela que se rattache la lettre de M. Heney du 30 novembre 1977, ainsi que les commentaires du 11 janvier 1978.

Le coprésident (le sénateur Forsey): La première partie de notre documentation a donc simplement pour but de nous rafraîchir la mémoire.

M. Eglington: En effet.

M. Robinson: Nous en sommes donc au DORS/76-344 et au DORS/76-235. Comme l'a suggéré notre conseiller juridique, je propose donc qu'on se pose la question suivante: les coûts de production et les coûts de production en espèces sont-ils une seule et même chose. En parcourant ceci, je me suis aperçu que c'est fort contesté.

M. Eglington: J'ignore dans quel ordre chronologique, monsieur Robinson, on a imprimé cela, mais . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Cela suit immédiatement le DORS/76-344.

M. Eglington: Oh, je vois.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je crois que je n'ai pas regardé cela d'assez près, et franchement, je dois dire que je n'en suis pas encore arrivé là dans ma lecture des commentaires. Les trois premières pages ont simplement pour but de nous rafraîchir la mémoire, monsieur Robinson. Vous et moi, nous nous y sommes trompés.

M. Robinson: M. Payne a éclairci l'affaire.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Il a éclairci le règlement 344, mais il nous reste le problème des coûts de production.

M. Robinson: Je croyais que c'était réglé.

M. Eglington: Dans le cadre du règlement 235. J'estimais que la lettre envoyée par M. Heney le 30 novembre 1977 avait réglé ce problème.

M. Robinson: La lettre de M. Payne, en date du 2 février 1977, ne le règle-t-elle pas?

M. Eglington: Ce n'est pas ce que pensait le Comité lorsque . . .

M. Robinson: Les coûts de production englobent à la fois les coûts en espèces, qui sont des déboursés, et les autres coûts, tels que la main-d'œuvre familiale et l'intérêt sur les investissements.

M. Eglington: Nous nous y sommes penchés le 10 mars 1977, mais la réponse ne nous a pas entièrement donné satisfaction. J'ai donc écrit à nouveau et j'ai reçu la lettre du 30 novembre 1977; par ailleurs, je me suis longuement entretenu à ce propos avec les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then at the bottom of this first page of the specific comments on SOR/76-235, the commentary of January 11, 1978, Mr. Eglington, you say:

> At its meeting of March 10, 1977 the Committee was impressed by the reference to the Debates in the Commons and wished to have the matter looked into further. Mr. Payne kindly supplied the Hansard references for the Common's Debates . . .

and so forth. So that is the sort of thing we are now faced with, is it?

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson: What you are saying then, Mr. Counsel, is that there is still ambiguity that has not been . . .

Mr. Eglington: No, I think that the ambiguity has been explained and cleared up in Mr. Heney's letter of November 30, 1977. I think that disposed of the matter because it became obvious in my conversations with the department, and I think it is represented in that letter, that the words "production costs" in the statute have a technical meaning, and it is that technical meaning which applies and which is in fact given effect to in the regulations.

• 1125

The Joint Chairman (Senator Forsey): A very important point that arises here, I think, is this question of how far we should take cognizance of Parliamentary *Debates* in construing the documents. The well-known legal principle in the courts, I think, is that the Parliamentary *Debates* are ruled out, is it not, or substantially so?

Mr. Robinson: Not in this jurisdiction.

Mr. Eglington: They are very substantially ruled out. I do not think that particular issue affects our Committee meeting to decide about this regulation. I think Mr. Heney's letter of November 30 explains the situation fully and gives an interpretation of the words "production costs" in the statute, which justifies what was done in the regulations. But there arose, because the Committee wanted the *Hansard* references looked into—They turned out to be not the right references; the references were ones in the Committee—the question of how far the Committee should be guided by them, and the bulk of this commentary is on whether the Committee should have regard to those *Debates* for going further than deciding whether to pursue a matter at all. The *Debates*, I think, are clearly relevant as to whether the Committee decides it wants to take up a matter and explore it, but I do not think the Committee can take them, any more than a court can, as being definitive of the interpretation of words in a statute.

Mr. Robinson: Correct me if I am wrong, but it seems to me that what we were talking about in the *Debates* were the production costs. There was never at any time any mention of cash production costs, but this term appeared in the regulation.

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: We finally determined that cash production costs are merely part of the production costs—in other words,

[*Traduction*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Et au milieu de la deuxième page de vos commentaires sur le DORS/76-235, qui remontent au 11 janvier 1978, vous dites ceci, monsieur Eglington:

> Lors de la réunion du Comité du 10 mars 1977, on a évoqué les débats de la Chambre des communes et le Comité a exprimé le souhait que la question soit de nouveau examinée. M. Payne a indiqué les références du Hansard lors du débat de la Chambre des communes . . .

et ainsi de suite. Voilà donc où nous en sommes, n'est-ce pas?

M. Eglington: En effet.

M. Robinson: Est-ce à dire, monsieur le conseiller, que l'ambiguïté subsiste . . .

M. Eglington: Non; je crois que la lettre de M. Heney en date du 30 novembre 1977 a levé l'ambiguïté. Cela a réglé le problème, car les entretiens que j'ai eu avec les représentants du ministère ont montré à l'évidence, et c'est également ce que révèle cette lettre, que l'expression «coûts de production» a une signification technique précise dans la loi, et c'est cette signification qui s'applique et que les règlements mettent en œuvre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un problème très important se pose ici, selon moi; il s'agit de savoir dans quelle mesure nous devrions nous appuyer sur les Débats parlementaires pour interpréter ces documents. L'exclusion des *Débats* parlementaires est un principe communément admis par les tribunaux, n'est-ce pas?

M. Robinson: Pas dans ce domaine de compétence.

M. Eglington: Pour l'essentiel, ils sont écartés. Je ne crois pas que ce problème puisse influer de manière quelconque sur nos décisions concernant cette réglementation. La lettre de M. Heney, en date du 30 novembre, explique entièrement la situation et donne une interprétation de l'expression «coûts de production» que l'on trouve dans la loi; ce qui justifie ce qui a été fait dans la réglementation. Mais le Comité a voulu que l'on se reporte au *Hansard*, dont les références se sont d'ailleurs révélées inexactes; les références concernaient le Comité—on s'est donc demandé dans quelle mesure le Comité devait se guider sur les *Débats*, et c'est là-dessus que porte l'essentiel de ce commentaire. Il est clair, je crois, que le Comité peut se fonder sur les *Débats* pour décider d'approfondir une question, mais, selon moi, pas plus qu'un tribunal, le Comité ne peut s'en servir pour interpréter les termes de la loi.

M. Robinson: Je vous prie de rectifier si je me trompe, mais il me semble que nous parlions des coûts de production dans les *Débats*. Jamais il n'a été question de coûts de production en espèces. Ce terme figure toutefois dans la réglementation.

M. Eglington: Effectivement.

M. Robinson: Nous avons finalement décidé que les coûts de production en espèces sont simplement englobés dans les coûts

[*Text*]

the outlay of money; if the outlay of money is a cash production cost, which does not include the return on investment or family labour.

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: But the query we make is the fact that the term "cash production costs" appears in the regulation when it never appeared in the debate. Then you get carried away and say that the *Debates* do not mean anything anyway; they have no validity. But where did this come from then? Where do we get the term "cash production costs"?

Mr. Eglington: "Cash production costs" appeared in the regulations, and the regulations are giving effect to Section 8.2 of the act.

Mr. Robinson: But that does not pertain to cash production costs. It does not mention it.

Mr. Eglington: No, it does not. It does not use the words "cash production costs". It talks of the estimate . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I wonder if I could interrupt the proceedings at this point to get back to our other matter, which has to be decided when we have a quorum of seven present.

I am sorry to interrupt you, Mr. Robinson. You know my veneration for you, but in this particular case we have . . .

An hon. Member: Shared by us all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . an overriding consideration.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There are two points which we had decided might be disposed of when we had a quorum for the transaction of business. One was that 500 copies of the Committee's new criteria, together with a short introductory statement describing the purpose of the Committee, be printed in brochure form as designated by the steering committee. The idea of that, Mr. Baker, before you came in, was that the terminology is changed to some extent because we now have additional criteria. The other copies have virtually been used up and we think it would be very useful to have these distributed to departments affected, to members in both Houses, so they will know exactly what they are doing.

Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Agreed.

Senator Lafond: Would the thing be also reprinted in the record of the Committee as well as the brochures?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, indeed.

An hon. Member: Do you need a motion for that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, thank you. Fine, thank you.

The other question then. We get back to this question of the post office. I do not know whether Senator Lafond wants to

[*Translation*]

de production—autrement dit, dans les débours; ce qui ne couvre pas le produit des placements ni la main-d'œuvre familiale.

M. Eglington: En effet.

M. Robinson: Mais le problème tenait au fait que l'expression «coûts de production en espèces» figure dans la réglementation, alors qu'elle n'apparaît pas dans les *Débats*. Puis, vous vous laissez emporter en disant que, de toute façon, les *Débats* ne signifient rien et qu'ils n'ont aucune validité. Mais alors, d'où vient cela? Où avons-nous pris l'expression «coûts de production en espèces»?

M. Eglington: L'expression «coûts de production en espèces» figurait dans la réglementation par laquelle l'article 8.2 de la loi prend effet.

M. Robinson: Mais cela n'a rien à voir avec les coûts de production en espèces. L'article n'en parle pas.

M. Eglington: Non, il n'en parle pas. Il n'utilise pas l'expression «coûts de production en espèces». Il parle de l'estimation . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ne pourrait-on pas interrompre ici le débat pour en revenir à l'autre problème qui nous occupe, à savoir le moment où sera réuni le quorum qui doit regrouper sept personnes.

Je suis désolé de vous interrompre, monsieur Robinson. Vous savez combien je vous vénère, mais dans ce cas particulier, nous avons . . .

Une voix: Vénération que nous partageons tous.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . un problème de force majeure.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y avait deux choses que nous avions décidé de résoudre lorsque le quorum serait réuni. L'une était que 500 exemplaires des nouveaux critères du Comité, accompagnés d'une brève introduction exposant le but que nous poursuivons, soient imprimés sous forme de brochure, conformément à ce qui a été décidé par le comité directeur. Avant votre arrivée, monsieur Baker, nous disions que la terminologie doit en être légèrement modifiée, puisque de nouveaux critères sont venus s'ajouter. Les autres exemplaires sont pratiquement épuisés et nous pensions qu'il serait utile de distribuer ceux-ci aux ministères intéressés, ainsi qu'aux députés et aux sénateurs, de manière à ce qu'ils sachent exactement ce que nous faisons.

Monsieur McKinley.

M. McKinley: C'est d'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord.

Le sénateur Lafond: Est-ce qu'en plus de la brochure, cela serait également réimprimé en annexe aux délibérations du Comité?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, absolument.

Une voix: Vous faut-il une motion pour cela?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, merci.

Revenons à l'autre question concernant les Postes. Je ne sais pas si le sénateur Lafond veut mettre cela sous forme de

[*Texte*]

put that in the form of a motion. The understanding I had was that we should consider . . . Would you go as far as saying that this should be the subject of a special report?

Senator Lafond: Yes, I would.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That the continued reliance by the post office authorities on the use of regulations and orders in council for the raising of rates flies in the face of what we had laid down in our second report, and that the Committee should . . .

Mr. Robinson: Speaking to this just for a moment, our counsel has told us that our former co-chairman, Mr. McCleave, had discussed the matter with the then postmaster general, and that he had agreed that the act would be changed. Now, subsequent to that we have a new Postmaster General and it may be that this has not come to his attention. I would think in fairness we should defer a special kind of report at least until he has had an opportunity to have a look at the minutes we have today where we once again bring this to the Postmaster General's attention and ask him to consider it. Maybe we can get a report back from the Post Office in writing as to whether they are prepared to make the necessary change in the act.

• 1130

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The only problem is, of course, the length of time of the Parliament. Personally, I do not think it is the Postmaster General in either case. I think it is their advisers, is my view, and I am sure it is yours as well. Perhaps if the motion were put that we defer the presentation of it until we . . .

Mr. Robinson: Until we hear back from the Postmaster General.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I do not think we will get too many more meetings of the Committee to deal with this aspect of our business. I think it is pretty flagrant, in my opinion.

Mr. Robinson: I do too, but you know I still hark back to the statement made by our Counsel that our Co-Chairman had discussed this and the Minister apparently said yes, he was going to make the change.

Mr. Eglington: I do not think, Mr. Robinson, he did say yes, he would. He uttered certain words which Mr. McCleave took to be not so much an undertaking, but an earnest of an intention to consider the matter seriously, I think would be a more accurate way of putting it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In any case, it seems to me that even if we were told now, well, we are going to change the act, this still remains highly objectionable and until the act is changed this kind of thing should not go on. I am not satisfied, really, with these assurances, however binding the form in which they may have been uttered. Of course, you can have assurances from now until kingdom come—"never mind, let us do this once more, we are just going to do it once more, and we will give you an amendment and make it all right"—

[*Traduction*]

motion. Je pensais que nous étudierions . . . Iriez-vous jusqu'à dire que cela devrait faire l'objet d'un rapport spécial?

Le sénateur Lafond: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Le fait que la direction des Postes a continuellement recours aux règlements et aux décrets pour l'augmentation des tarifs est en contradiction flagrante avec ce qui est énoncé dans notre second rapport, à savoir que le Comité devrait . . .

M. Robinson: Notre conseiller vient de nous dire que notre ancien coprésident, M. McCleave, s'en était entretenu avec le ministre des Postes et que celui-ci s'était montré d'accord sur un aménagement de la loi. Puis, par après, on a nommé un niveau ministre des Postes et il est possible que cette question n'ait pas été portée à son attention. Je pense qu'en toute justice, nous devrions retarder la présentation d'un rapport spécial, au moins jusqu'à ce qu'il ait eu la possibilité de consulter le procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui où, une fois de plus, vous portez cette question à l'attention du ministre des Postes en lui demandant de l'étudier. Peut-être pourrions-nous obtenir un rapport écrit du ministère des Postes indiquant si les autorités sont disposées à effectuer les changements nécessaires à la loi.

Le coprésident (M. Baldwin): Évidemment, le seul problème, c'est l'ajournement du Parlement. Personnellement, dans tous les cas, je ne crois pas que le ministre des Postes soit responsable. A mon avis, il faut plutôt blâmer les conseillers du ministère, de même que les vôtres. Peut-être pourrait-on présenter la motion visant à retarder la présentation du rapport jusqu'à ce que nous . . .

M. Robinson: Jusqu'à ce que nous recevions la réponse du ministre des Postes.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne crois pas que nous aurons encore beaucoup de réunions du Comité pour discuter de cette affaire. A mon avis, la faute est plutôt flagrante.

M. Robinson: J'en conviens; mais vous savez, j'en reviens toujours à la déclaration de notre conseiller, à savoir que notre coprésident avait discuté de cette affaire et que le ministre semblait avoir dit qu'il effectuerait le changement.

M. Eglington: Monsieur Robinson, je ne crois pas qu'il ait dit qu'il le ferait. Il a marmonné certains mots que M. McCleave a interprété non pas tellement comme un engagements, mais plutôt comme une ferme intention d'étudier la question sérieusement, ce qui, à mon avis, serait une façon plus juste de présenter les choses.

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute façon, il me semble que même si nous avions une réponse maintenant, affirmant que la loi serait changée, il reste que cette pratique est très douteuse, et jusqu'à ce que la loi soit modifiée, ce genre de chose ne devrait pas se produire. De fait, je ne suis pas satisfait de ces assurances, peu importe la façon dont elles ont pu être présentées. Évidemment, on peut recevoir des assurances jusqu'à la fin des temps—«ne vous en faites pas, nous allons utiliser cette méthode une fois de plus, puis nous procé-

[*Text*]

but the amendment does not come. It is like the police in *The Pirates of Penzance*. "We go, we go." But you don't go. The Postmaster General has been seized of this thing for some time. Objections have been made, to the best of my belief, not only in this Committee but in the House of Commons.

Mr. Baker: Mr. Chairman, there have been objections. I do not have the *Hansard* in front of me but there have been objections made in the House. The Postmaster General has indicated it is his advice that certain things are quite appropriate. That is the position he is taking. This Committee differs with that. The word "flagrant" was used by your Co-Chairman. I think that is perhaps not too strong. It is not one I would have thought of, but that is because of the limitations in my vocabulary more than anything else.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have not noticed.

Mr. Baker: It might be important to this aspect, which is important or it would not engage our attention, that we consider an interim report to the House of Commons with respect to this matter. I think it is important this issue be brought squarely to the attention of the House of Commons, that the Committee has dealt with it and that there is indeed a question and that the government has a duty to deal with it which they are not doing, at least with any alacrity. I think we might consider that, as a Committee.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think we should . . . make the point, with which we all agree, that we do not go into the question of the policy of raising the rates, because if there is a need to raise rates Parliament should . . . Or else the act should be amended to give the right to the Postmaster General. It may well be that . . .

Mr. Baker: It could well be.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): But then that is for Parliament to do.

Mr. Baker: I agree with that aspect, sir, that we ought to limit it to the question of method, as opposed to substance.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Entirely, entirely.

Mr. Robinson: Do I understand that any report would be deferred at least until we have given a reasonable opportunity for the Postmaster General to respond?

The Joint Chairman (Senator Forsey): As far as I am concerned, no. I think it would be quite futile.

Mr. Robinson: You know, this has only happened twice, and we have had two different Postmasters General and so on. It just seems to me that perhaps in this situation we are being a bit hasty when we have never been as hasty about many other derelictions in departments. It seems to me we should give that opportunity, and if we do not get a satisfactory response then I think I would probably go along with the Committee. Otherwise, I would have to vote against it.

[*Translation*]

derons à la modification pour que tout soit en ordre»—mais la modification n'est jamais faite. C'est un peu comme la police dans *The Pirates of Penzance*. On dit: «Nous y allons, nous y allons.» Mais rien ne se passe. Le ministre des Postes est au courant de cette affaire depuis un certain temps. A ma connaissance, des objections ont été présentées non seulement à ce Comité, mais également à la Chambre des communes.

M. Baker: Monsieur le président, il y a eu des objections. Je n'ai pas le *Hansard* en main, mais on a fait des objections à la Chambre. Le ministre des Postes a dit que, selon ses conseillers, certaines choses sont assez justes. C'est là sa position. Ce Comité n'est pas d'accord. Votre coprésident a utilisé le mot «flagrant». Je ne pense pas que ce mot soit trop fort. Je n'y aurais pas pensé moi-même, mais cela, c'est surtout à cause de mon vocabulaire limité.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne l'ai pas remarqué.

M. Baker: Quant à cette question, qui est importante, sans quoi elle ne retiendrait pas notre attention, il serait peut-être bon que nous envisagions la présentation d'un rapport provisoire à la Chambre des communes à ce sujet. A mon avis, il est important que cette question soit directement portée à l'attention de la Chambre des communes, en soulignant que le Comité a étudié l'affaire et reconnu qu'il existe vraiment un problème et que le gouvernement a la responsabilité de le régler, ce qui n'est pas fait, du moins avec beaucoup de diligence. Je crois que le Comité devrait envisager cette possibilité.

Le coprésident (M. Baldwin): Puisque nous sommes tous d'accord, je pense que nous devrions souligner le fait que nous n'aborderons pas la question de la politique entraînant l'augmentation des tarifs, parce que s'il est nécessaire de le faire, le Parlement devrait . . . ou encore la loi devrait être modifiée pour accorder ce droit au ministre des Postes. Il est fort possible que . . .

M. Baker: C'est fort possible.

Le coprésident (M. Baldwin): Mais alors, c'est la responsabilité du Parlement.

M. Baker: Monsieur, je conviens que nous devrions nous en tenir à la question de la méthode, par opposition à la question de la substance.

Le coprésident (M. Baldwin): Tout à fait, tout à fait.

M. Robinson: Dois-je comprendre que tout rapport serait retardé, au moins jusqu'à ce que nous ayons accordé au ministre des Postes une période raisonnable pour répondre?

Le coprésident (sénateur Forsey): Quant à moi, non. Je crois que cela serait plutôt futile.

M. Robinson: Vous savez, cela ne s'est produit que deux fois et nous avons eu deux ministres des Postes différents, etc. Il me semble que nous agissons peut-être un peu trop vite dans cette situation, alors que nous n'avons jamais été aussi pressés, auparavant, à propos d'un grand nombre d'autres erreurs des ministères. A mon avis, nous devrions offrir cette possibilité, et si nous n'obtenons pas une réponse satisfaisante, alors, je pense que je serai probablement d'accord avec le Comité. Autrement, je devrai m'opposer.

[*Texte*]

• 1135

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it appears to me that we have had the reply, not only in our proceedings but also, as Mr. Baker says, in the House, that they were advised it is perfectly legal and perfectly all right. And that is it. As far as I know, there has been no public undertaking at all even to propose an amendment to the Post Office Act. Does anybody know of any such undertaking?

Mr. Robinson: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Some kind of conversational exchange took place between our late Co-Chairman and the late Postmaster General, but that is a pretty thin thing to go on. And if you get them still saying, "Oh, well, we have the ineffable and infallible authority of the Department of Justice that this is all right, so, we are doing it again,"—Somebody has an illegimate child once. Well, all right. The second time, after it has been called to her attention that this kind of conduct is not permissible, she does it again. And then you say, "Well, all right, let us wait and see if we cannot get an indication from her that she will not do it a third time."

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would you be satisfied, Mr. McKinley?

Mr. McKinley: This sort of thing concerns me, and I would think something should be thrown at them that is sufficiently strong, from this Committee, that it would really shake them up, rather than giving them the opportunity to say: "Yes, fine," as counsel suggested, get a commitment that it is a serious consideration, and all that sort of thing. I think something should be thrown at them that would shake them up and require their attention and their consideration, not just a passing off.

Mr. Robinson: I do not think we have really asked the Post Office for a response directly, have we, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: We did ask them, but they have done exactly the same thing by exactly the same means as they did before, and we had a lengthy look . . .

Mr. Robinson: We do not have any correspondence before us from this Committee to the Post Office and a response from the Post Office . . .

Mr. Eglington: That was attached, or referred to, in the report on the last rate increases.

Mr. Robinson: And what did the Postmaster say?

Mr. Eglington: That they were advised that the method they used was perfectly legal and proper.

Mr. Robinson: So there is a difference of opinion between our advisers and theirs.

Mr. Eglington: The Committee's last report concentrated on the unexpected and unusual nature of that particular manner of proceeding, and the response was, well, it is perfectly legal. The Committee did say that it entertained the greatest doubts about the legality of it, but . . .

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, il me semble que la réponse que nous avons obtenue, non seulement au cours des délibérations, mais également à la Chambre, comme le disait M. Baker, indique que le ministère a été avisé que cette procédure était tout à fait légale et acceptable. C'est tout. A ma connaissance, aucun engagement public n'a été pris, même pour proposer une modification à la Loi sur les postes. Quelqu'un a-t-il entendu parler d'un tel engagement?

M. Robinson: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un échange verbal quelconque s'est produit entre notre ex-coprésident et le dernier ministre des Postes, mais ce sont là des indices plutôt minces. Et si les responsables du ministère disent toujours: «Eh bien, nous avons reçu du ministère de la Justice l'avis ineffable et infaillible que cette procédure est acceptable, alors nous allons recommencer» . . . qu'une femme ait un enfant illégitime une fois, ça va. La deuxième fois, après avoir porté à son attention le fait que ce genre de conduite n'était pas acceptable, elle recommence. Puis vous dites: «Eh bien, ça va, attendons pour voir si nous ne pouvons pas obtenir d'elle l'assurance qu'elle ne recommencera pas une troisième fois.»

Le coprésident (M. Baldwin): Seriez-vous satisfait, monsieur McKinley?

M. McKinley: Ce genre de situation me préoccupe et je pense que le Comité devrait prendre des mesures suffisamment radicales à leur égard afin de les ébranler vraiment, plutôt que de leur donner la possibilité de dire: «Oui, très bien.» Comme le proposait notre conseiller, il faudrait obtenir d'eux un engagement, puisque cette question est sérieuse. A mon avis, nous devrions les inciter très fortement à porter attention à cette question et à l'étudier, plutôt que de se lancer la balle.

M. Robinson: Je ne crois pas que nous ayons vraiment demandé une réponse directe au ministère des Postes, n'est-ce pas, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Nous l'avons fait, mais ils ont fait exactement la même chose par exactement les mêmes moyens qu'auparavant, et nous avons longuement étudié . . .

M. Robinson: Ce comité n'a en sa possession aucune lettre envoyée au ministère des Postes ni aucune réponse de ce ministère . . .

M. Eglington: Cette correspondance était annexée ou citée dans le rapport sur la dernière augmentation de tarif.

M. Robinson: Et qu'en a dit le ministre des Postes?

M. Eglington: Qu'ils avaient reçu comme avis que la méthode utilisée était parfaitement légale et acceptable.

M. Robinson: Alors, il y a une différence d'opinions entre nos conseillers et les leurs.

M. Eglington: Le dernier rapport du Comité insistait sur la nature inhabituelle et inattendue de cette façon particulière de procéder, et on nous a répondu que cela était parfaitement légal. Le Comité a bien établi qu'il avait de sérieux doutes quant à la légalité, mais . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think counsel, and I might add I, had rather strong views personally about the *vires,* but those were rather watered down in the actual report that we made, as I recall.

Mr.Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But we did say what counsel has just mentioned, and we got this reply, which he mentioned. It is not as if this would be something sprung on the poor, new, unfortunate Postmaster General, something that had never been drawn to his attention. No doubt it has not been drawn to his attention individually, because it was not even in the House, I think, at the time. But it has been drawn to the attention of the department and they have gone right straight ahead, and the new Minister must take responsibility for the actions of his department.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I was going to ask if Mr.Robinson's fears—and I understand them—would be allayed if a motion were passed here today that we would present an interim report expressing again our disapproval for the same reasons as given in the first-second report about these increases. But I would undertake that it would not be presented and I would talk to the Postmaster General personally in the House beforehand, and report to Mr. Robinson, or Mr. Robinson could talk to him himself. If he is able to give a categorical assurance that the department intends to seek amendments to the Post Office Act to give the right to make such changes by order in council, fine, but if not . . . Would that satisfy you, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: Not entirely, if it is based on the same reasons as before, because we apparently have a difference of opinion as between advisers, and I think that log-jam should be cleared first. Are we satisfied that we, in fact, are right and they are wrong? Can our counsel categorically make this statement?

• 1140

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it not more than a question of the law then, Mr.Robinson? There is the legal interpretation of Section 13 of the Financial Administration Act but over and above that, as one of our criteria—this criteria, I do not know what the number is—we take exception to the use of a statutory instrument if it is done in an unusual and unexpected way. Our second report used that substantially for the reason and our objection rather than the alleged illegality. Am I right in that, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: Yes, because the department did not advance any reasons for their view of Section 13(b) of the Financial Administration Act. We were simply told that in their view Section 13(b) was sufficient foundation for what was done and in order to get over what you have just called the log-jam, and I think it was very largely at Senator Godfrey's

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, monsieur le conseiller, mais je pense et je pourrais ajouter que personnellement, j'avais une opinion bien arrêtée quant à leur autorité, mais tout cela a été passablement dilué dans le rapport que nous avons présenté, si je me souviens bien.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais nous avons affirmé ce que le conseiller vient de rappeler, et nous avons obtenu cette réponse, tel qu'il est indiqué. La situation n'est pas la même que s'il s'agissait d'une affaire imposée au pauvre, nouveau et malheureux ministre des Postes, une affaire qui n'aurait jamais été portée à son attention auparavant. Il ne fait aucun doute que la question n'a pas été portée spécifiquement à son attention, car je crois que l'affaire n'était même pas discutée à la Chambre à ce moment-là. Mais le ministère a bien été mis au courant et ces gens-là sont allés de l'avant; le nouveau ministre doit être responsable des actes de son ministère.

Le coprésident (M. Baldwin): J'allais demander si les craintes de M. Robinson . . . et je le comprends bien . . . seraient diminuées si on adoptait ici une motion entraînant la présentation d'un rapport provisoire qui exposerait de nouveau notre désapprobation en donnant les mêmes raisons que celles présentées dans le premier et le deuxième rapports à propos de ces augmentations. Mais je ferais en sorte qu'il ne soit pas présenté et je discuterais avec le ministre des Postes personnellement à la Chambre, auparavant, puis je ferais rapport à M. Robinson; ou alors, M. Robinson pourrait s'entretenir avec le ministre directement. S'il est en mesure de nous assurer fermement que le ministère a l'intention de proposer une modification à la Loi sur les postes afin de permettre de tels changements grâce à un décret du conseil, alors ça va; dans la négative . . . seriez-vous satisfait alors, monsieur Robinson?

M. Robinson: Pas entièrement, si nous répétons les mêmes raisons que précédemment, car il semble y avoir une différence d'opinions entre nos conseillers, et je pense que l'embâcle devrait d'abord être dégagé. Sommes-nous convaincus que, de fait, nous avons raison et qu'ils ont tort? Notre conseiller peut-il faire une déclaration catégorique en ce sens?

Le coprésident (M. Baldwin): Alors, monsieur Robinson, n'est-ce pas plus une question de droit? Bien sûr, il y a l'interprétation juridique de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, mais en plus de tout cela, c'est l'une de nos normes . . . je ne sais pas quel est son numéro . . . de nous opposer à l'utilisation des textes réglementaires si cela est fait de façon inhabituelle et inattendue. Dans notre deuxième rapport, nous utilisions largement cette raison pour justifier notre objection, plutôt que la raison d'une illégalité supposée. N'est-ce pas, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Oui, parce que le ministère n'a aucunement justifié son interprétation de l'article 13b) de la Loi sur l'administration financière. Ils nous ont simplement répondu qu'à leur avis, l'article 13b) constituait une base suffisante pour justifier leurs gestes et pour contourner ce que vous venez tout juste d'appeler un embâcle; je crois que c'est essentielle-

[*Texte*]

insistence, the Committee came to shade off a little the *vires* and put in a report immediately emphasizing the unexpected and unusual nature of the use of Section 13 of the Financial Administration Act. But the *vires* is still very, very substantial. No reason has ever been advanced to this Committee as to how and why Section 13(b), which was passed in 1968, could possibly override Section 10 of the Post Office Act which was passed in 1972.

Mr. Robinson: What you are really saying is that you feel in the absence of some reasons to the contrary then your opinion is correct and what they are doing is wrong.

Mr. Eglington: Mr. Robinson, yes, I am satisfied that the opinion that I have given you is, at least in the state of my present knowledge of the matter, correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And furthermore, the main thrust of our report was that it was an unusual and unexpected use. This is not simply a question of the legal advice proffered to the Post Office Department or to us by respective counsel but it is a question of the Committee's opinion, which I presume we have not rescinded, that this is an unusaual and unexpected use of the power. Monsieur Allard, avez-vous des questions à poser?

Une voix: C'est M. Lambert.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah! M. Lambert. Excusez-moi . . .

Monsieur Lambert, avez-vous des questions à poser?

M. Lambert: Non, absolument pas.

Mr. Robinson: If the matter could probably just be deferred until our next meeting and in the meantime maybe our Counsel could have a letter to the Postmaster General asking for an immediate reply and asking him to take a look at our proceedings for today.

Mr. Eglington: When will the proceedings of today be available? One normally does not get them for three weeks.

The Clerk: The transcript, you can have it a few hours after but the issue would take five to six days.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Can you show him the mimeographed proceedings or do we have to wait for the printing?

Mr. Robinson: No, the mimeographed proceedings should be quite sufficient. I just think we should give the new man an opportunity to get on the record and either say yes or no or come back with some sort of response. That is my feeling. In principle I agree with what we are saying that it is the kind of thing that should be pointed out and then should be corrected; at least it seems that way to me. But I do not think the present Postmaster General has had an opportunity and I just think we should give him that opportunity before we provide a report.

Mr. Baker: Mr. Chairman, if I may speak to that point, I think it is appropriate that he be given that opportunity. I cannot argue with that. But I think the Joint Chairman and

[*Traduction*]

ment à la suite des représentations du sénateur Godfrey que le Comité a remis en doute la validité de ces gestes en présentant immédiatement un rapport soulignant la nature inattendue et inhabituelle de cette utilisation de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Mais l'autorité demeure entière. Ce Comité n'a reçu aucune raison expliquant pourquoi et comment l'article 13b), adopté en 1978, pouvait possiblement avoir préséance sur l'article 10 de la Loi sur les postes, adoptée en 1972.

M. Robinson: Vous soutenez donc qu'à votre avis, faute de preuve du contraire, vous avez raison et que ce qu'ils font n'est pas justifiable.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson, je suis convaincu que, du moins selon mes connaissances actuelles, l'avis que je vous ai donné est juste.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Et de plus, notre rapport insistait surtout sur le fait qu'il s'agissait là d'un usage inattendu et inhabituel. Il ne s'agit pas simplement de tenir compte des avis juridiques offerts au ministère des Postes et au Comité par leurs conseillers respectifs, mais plutôt de noter l'avis du Comité voulant qu'il s'agisse là d'un usage inhabituel et inattendu d'autorité, si nous sommes toujours tous d'accord. Mr. Allard, do you have any questions?

An hon. Member: He is Mr. Lambert.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, Mr. Lambert. Sorry.

Mr. Lambert, do you have any questions?

Mr. Lambert: No, absolutely not.

M. Robinson: Si la question pouvait tout simplement être retardée jusqu'à notre prochaine réunion, peut-être qu'en attendant notre conseiller pourrait envoyer une lettre au ministre des Postes demandant une réponse immédiate et lui demandant de lire le compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui.

M. Eglington: Quand le procés-verbal d'aujourd'hui sera-t-il disponible? D'habitude, il faut trois semaines.

Le greffier: Vous pouvez obtenir la transcription dans quelques heures, mais le fascicule ne viendra pas avant cinq ou six jours.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Pouvez-vous lui montrer une photocopie des délibérations, ou devons-nous attendre l'impression?

M. Robinson: Non, une photocopie devrait être suffisante. Je pense simplement que nous devrions donner au nouveau ministre la possibilité de prendre connaissance de l'affaire et de dire oui ou non, ou de nous revenir avec une réponse quelconque. C'est mon avis. En principe, je conviens avec vous que c'est là le genre de chose qui devrait être soulignée, puis corrigée; du moins, la chose m'apparaît ainsi. Mais je ne crois pas que le nouveau ministre des Postes ait eu la possibilité de le faire, et je crois simplement que nous devrions la lui offrir, avant de présenter un rapport.

M. Baker: Monsieur le président, si vous me permettez, à mon avis, il serait juste de lui offrir cette possibilité. Je ne peux contredire ce fait. Mais je crois que la coprésident, de même

[*Text*]

the House have indicated the methodology by which he would be given that opportunity. I think that is a decent thing to do and I would hope that that would be the way it would go and I hope there would be no disagreement with the Committee that Mr. Baldwin speak to the Postmaster General directly. He is not unaware of the situation. He has been questioned in the House about it. He has indicated he is so aware of it that he is now aware of the opinion that has been given to him. This Committee has expressed itself as concerned about it and I would hope that the Committee could agree to move on the basis that it has been suggested that we might move but ask Mr. Baldwin to take what I think is a very reasonable step to speak to the Postmaster General. If Mr. Baldwin gets a reasonable assurance from the Postmaster General then nothing else would happen, and I judge the intention of it. I think that is fair, too, because I do not think we are here necessarily to embarrass the Postmaster General. We are here to ensure that a statutory instrument is not used in the place of a statutory law, if it is appropriate. I think that is an important point and Mr. Baldwin's suggestion, if I may say so, encompasses both of the points.

• 1145

Senator Lafond: Mr. Chairman, I would not disagree with extending to the new Postmaster General that courtesy of giving him advance notice, although I believe that the principle should be that this Committee deals with the office of department heads, not individuals, and that should not be considered a precedent.

Then, if I may suggest, further to my motion, it seems to me that the chairman should be the one to deal with the Postmaster General, not our Counsel, but that in the interim an interim report on the subject be drafted and that it be considered by this Committee in full quorum no later than seven days from now.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, I agree with that. I think that a lot of consultation . . . if you want to go through with it I would certainly agree with it, but I rather believe you are probably wasting your time. I think you should get on with at least being able to let him know that a report is being drafted. It might make your time more useful. I agree with that assessment.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is Senator Lafond's motion acceptable to the Committee?

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now we can resume the other matter. Well, I think I very rudely interrupted Mr. Robinson. I did not intend to be rude but perhaps I sounded a bit brusque.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I beg your pardon, but there is one other thing, Sir Co-Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, sorry.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): This came up. We had some discussion before about the travelling expenses . . . no, we did not have that before. But we have had a request for a non-profit organization known as Sunshine from Toronto to

[*Translation*]

que la Chambre, ont indiqué la méthode à suivre en lui offrant cette possibilité. Selon moi, c'est là une juste mesure et j'espère que les choses iront ainsi, tous les membres du Comité acceptant que M. Baldwin discute directement avec le ministre des Postes. Il est au courant de la situation. On lui a posé des questions à ce sujet à la Chambre. Il a affirmé être tellement conscient de l'affaire qu'il connaît maintenant l'avis qu'on lui a donné. Le Comité s'est montré préoccupé à ce sujet, et j'espère que tous les membres du Comité conviendront d'agir de la façon proposée en demandant à M. Baldwin de prendre ce que je crois être une mesure très raisonnable: discuter de cette affaire avec le ministre des Postes. Si le ministre des Postes pouvait rassurer M. Baldwin, je crois que rien de plus ne se produirait, si je suis bon juge d'intentions. Je crois aussi que c'est équitable, parce que je ne pense pas que nous voulons nécessairement embarrasser le ministre des Postes. Nous devons nous assurer que le règlement est conforme à la loi, et approprié aux circonstances. Je crois que c'est très important et, s'il n'en tient qu'à moi, la proposition de M. Baldwin tient compte de ces deux aspects.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, je ne m'oppose pas à ce que l'on prévienne courtoisement le nouveau ministre des Postes, même si je crois qu'en principe, notre Comité traite plutôt avec les chefs de service et non avec les persosnnes, et je ne voudrais pas qu'on puisse croire que nous créons un précédent.

Ensuite, toujours en ce qui a trait à ma motion, il me semble que c'est à notre président de traiter avec le ministre des Postes, et non pas à notre conseiller juridique, mais en attendant, qu'on fasse rédiger un rapport intérimaire à ce sujet, rapport qui serait étudié par notre Comité siégeant avec son plein quorum d'ici sept jours au plus tard.

M. McKinley: Monsieur le président, je suis d'accord. Je crois qu'il y a beaucoup de consultation . . . Si vous voulez le faire, je suis tout à fait d'accord, mais je crois que vous perdriez votre temps. Je crois que vous devriez au moins lui laisser savoir qu'on rédige un rapport préliminaire. Vous perdriez ainsi moins de temps. Cette évaluation de la situation me semble bonne.

Le coprésident (M. Baldwin): La motion du sénateur Lafond est-elle adoptée par le Comité?

La motion est adoptée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons maintenant retourner à l'étude de l'autre question. Je crois que j'ai très impoliment interrompu M. Robinson. Enfin, je ne voulais pas être impoli, mais peut-être ai-je été un peu brusque.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous prie de m'excuser, mais il y a encore autre chose, monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Désolé.

Le coprésident (M. Baldwin): Voici. Nous avons parlé des frais de déplacement . . . non, nous n'en avons pas parlé tout à l'heure. Cependant, l'organisme Sunshine, de Toronto, organisme à but non lucratif, nous a demandé de comparaître pour

[*Texte*]

appear before our Committee, dealing with the question of access to government information. They are going to be here on the eighteenth and they have asked if the Committee is prepared to recommend the usual . . .

Mr. Robinson: What is this organization?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is called Sunshine. It is in the City of Toronto and I think it is a very . . .

Mr. Robinson: It is not necessary to give it any slogan . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, in addition to that, some very reputable people belong to it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sunshine, in the sense in which it is used, about sunshine laws, I think . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would you like me to read the letter to the Committee?

Mr. Robinson: It should be read into the record, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. It is to the Clerk, on the Sunshine appearance before a Commons-Senate Committee.

Further to our conversation, I will look forward to the Sunshine appearance before the Joint Commons-Senate Committee on Tuesday, April 18, at 9.30 a.m. I understand that the meeting will be in Room 112-N, Centre Building, of the Parliament Buildings.

As I explained to you in our conversation, Sunshine is a non-profit, citizens organization formed recently to work toward the realization of law reform in the area of access to government information. It is not uncommon when dealing with citizens groups for committees such as yours to help allay the expenses of coming to Ottawa to make a presentation before the Committee. Accordingly, we wish to request that the Joint Commons-Senate Committee cover some of our expenses in travelling to Ottawa for this presentation. We anticipate that two of our people will travel to Ottawa the evening of the 17th for the 18th presentation. Would the Committee please be kind enough to inform us as to the degree of support with regard to costs involved in our appearance.

The offer that is most appreciated by Sunshine is the offer to translate our presentation into French. I personally am extremely sensitive about people in English-speaking Canada making an effort to speak with the francophone community and this translation will help us immensely. I cannot express enough our gratitude for the offer of this service. Accordingly, we will try to have our presentation prepared by the 4th of April in order to give you the extra time which you will require.

Thanks again for your assistance. Gar Mahood.

[*Traduction*]

nous parler de la question de l'accès à l'information détenue par le gouvernement. Ces gens vont comparaître le 18, et ils nous ont demandé si le Comité propose les modalités habituelles . . .

M. Robinson: Et c'est quoi, cet organisme?

Le coprésident (M. Baldwin): Le nom de l'organisme est Sunshine. C'est un organisme de Toronto, et je crois qu'il s'agit d'un organisme très . . .

M. Robinson: Pas besoin de publicité . . .

Le coprésident (M. Baldwin): De toute façon, il s'y retrouve des gens dont la réputation n'est plus à faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sunshine, en anglais, s'emploie aussi pour désigner des lois guillotines, me semble-t-il . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Voulez-vous que je vous lise la lettre?

M. Robinson: Oui, je crois qu'on devrait la consigner au compte rendu.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. La lettre est adressée au greffier et concerne la comparution du groupe Sunshine en qualité de témoin devant un comité du Sénat et de la Chambre.

Suite à notre conversation, le groupe Sunshine sera heureux de comparaître devant un comité mixte de la Chambre des Communes et du Sénat le mardi 18 avril, à 9 h 30, dans la salle 112-N de l'Édifice du centre, édifices du Parlement.

Comme je vous l'ai expliqué lors de notre entretien, Sunshine est un organisme à but non lucratif regroupant différents citoyens, formé récemment pour aider à réaliser la réforme du droit, plus précisément dans le domaine de l'accès à l'information détenue par le gouvernement. Lorsqu'il s'agit d'un organisme de citoyens comme le nôtre, il n'est pas inhabituel que votre Comité offre une aide pécuniaire pour les frais de déplacement des témoins. Nous demandons donc au comité mixte de la Chambre des Communes et du Sénat de nous accorder une telle aide pour les représentants que nous enverrons à Ottawa pour vous présenter notre document. Nous prévoyons vous envoyer deux témoins, qui se rendront à Ottawa le soir du 17, pour se présenter devant vous le 18. Le Comité aurait-il l'obligeance de nous dire quelle aide pécuniaire nous pourrons prévoir obtenir à cette fin.

Notre organisme apprécie à sa juste valeur l'offre que vous nous avez faite de veiller à la traduction de notre document en français. Personnellement, je tiens beaucoup à ce que le Canada anglophone fasse un effort pour dialoguer avec le Canada francophone, et cette traduction nous aidera immensément. Il m'est impossible d'exprimer toute notre gratitude pour ce service que vous offrez de nous rendre. Nous ferons donc tout notre possible pour que le document soit prêt dès le 4 avril, afin qu'il puisse être traduit à temps.

Merci encore pour votre aide. Gar Mahood.

[*Text*]

• 1150

He signs it as President and I notice there is a carbon copy to Mr. Jeff Lyons, I think. That is all I know about it, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: The support they are asking is for the translation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They want to tie that in, but I think they are also asking for their usual living and travelling expenses while they are here.

Mr. Robinson: They have not specifically asked for it, but they have asked for translation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They said in the second sentence of the second paragraph:

> It is not uncommon when dealing with citizens groups for committees such as yours to help allay the expenses of coming to Ottawa to make a presentation before the Committee.

I take it from the Clerk that this letter was sent as an understanding that they wanted to make that request for the usual living expenses according to the Standing Orders.

Mr. Robinson: I thought we always passed these resolutions after the witnesses appeared, not before.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am not pressing for it; I am just saying the letter has been sent and they have asked us to express our view. Is it the view of the Committee, that we should, while indicating that we are not opposed to it, wait until they show?

Mr. Robinson: I would think so. I am not opposed to it, but the custom has always been that after the witnesses have appeared we agree to defray their expenses and pass a resolution.

The Joint Chairman (Senator Forsey): How many of them are involved?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Two.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Two. I was not listening carefully enough.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it the view of the Committee then that we wait until they come, indicatig we are not opposed to it, and assure them that we are not basing our recommendation on the quality of their report, of course.

Mr. Robinson: I think we could certainly go on record as saying that if they provide us with their brief at this time, we would get it translated for them. I would certainly be prepared to go that far.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And reproduced?

Mr. Robinson: Yes and reproduced in the second language.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is the ordinary practice with witnesses' expenses is it? You wait until they have appeared?

Mr. Robinson: It has been my experience.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have not had any experience of it at all, I must confess.

[*Translation*]

Il signe Président, et je crois qu'il y avait mention d'une copie conforme à M. Jeff Lyons. Voilà tout ce que j'en sais, monsieur Robinson.

M. Robinson: Le soutien qu'ils demandent est pour la traduction.

Le coprésident (M. Baldwin): Ils veulent inclure la traduction, mais je crois qu'ils demandent également qu'on défraie leurs coûts de logement et de voyage pendant leur séjour ici.

M. Robinson: Ils ne l'ont pas demandé comme tel, mais ils ont demandé la traduction.

Le coprésident (M. Baldwin): A la deuxième phrase du deuxième paragraphe, ils disent:

> Il n'est pas rare, en traitant avec des groupes de citoyens, qu'un comité comme le vôtre aide à défrayer les dépenses courues en venant à Ottawa faire une présentation devant le Comité.

D'après ce que le greffier me dit, ils ont envoyé cette lettre en sous-entendant qu'ils voulaient demander les frais de logement normaux d'après le Règlement.

M. Robinson: Je croyais que nous adoptions toujours ces propositions après que les témoins aient comparu, et non avant.

Le coprésident (M. Baldwin): Je n'insiste pas; je dis tout simplement que la lettre a été envoyée et qu'ils nous demandent d'exprimer notre avis. Le Comité est-il d'accord que nous devrions attendre qu'ils comparaissent, en indiquant toutefois que nous ne nous opposons pas à leur demande.

M. Robinson: Il me semble que oui. Je ne m'y oppose pas, mais la tradition veut que ce soit après la comparution des témoins que nous nous mettions d'accord pour défrayer les dépenses et adopter une résolution.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit de combien de personnes?

Le coprésident (M. Baldwin): Deux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Deux. Je n'écoutais pas d'assez près.

Le coprésident (M. Baldwin): Alors, est-ce que le Comité est d'accord pour que nous attendions qu'ils viennent, en indiquant que nous ne nous opposons pas, et en leur assurant que notre recommandation ne se basera pas, c'est entendu, sur la qualité de leur rapport?

M. Robinson: Il me semble que nous pourrions certainement dire que s'ils nous fournissent maintenant leur mémoire, nous le ferions traduire. Je serais prêt à aller jusque-là.

Le coprésident (M. Baldwin): Et reproduit?

M. Robinson: Oui, et reproduit dans la deuxième langue.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors c'est la procédure normale quant aux dépenses des témoins? On attend qu'ils aient comparu?

M. Robinson: D'après mon expérience.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je dois avouer que je n'ai jamais rencontré de tels cas.

[*Texte*]

Monsieur Lambert.

M. Lambert: Je pense bien que le point soulevé par mon collègue est très important. On devrait avoir la possibilité d'avoir dans les deux langues les représentations qui sont faites au Comité avant que nous puissions délibérer. Cela nous placerait par la suite dans une situation plus conforme à notre procédure pour décider si on doit accepter ou non de payer les frais de représentations et tout cela. Je pense que ce serait dans la grande logique des choses.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Tout le monde est d'accord, je crois, sur la question de la traduction. La question qui se pose, c'est autre chose: les frais de voyage et le reste. M. Robinson suggère qu'il faut laisser cela de côté pour l'instant.

M. Lambert: Voici, monsieur le président. S'ils nous ont fait des représentations qui sont d'ordre général, qui sont de nature à éclairer le Comité et à favoriser une meilleure compréhension au niveau des recommandations qu'on doit faire, c'est alors que nous sommes justifiés de recommander le paiement des frais de représentation.

Si on nous présente des choses qui sont futiles, à ce moment-là je pense que c'est du temps perdu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est une organisation de personnes responsables. Je connais un tout petit peu le monsieur qui a signé la lettre et je crois que c'est une personne responsable. Aucune possibilité d'avoir quelque chose d'absolument futile, en toute probabilité, selon moi.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you. We will treat it accordingly then. That disposes of all the likelihood of any contentious business now; we just have the still contentious but nonquorum required.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Non-votable.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, non-votable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Where have we got?

Mr. Eglington: Mr. Robinson asked me a question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh Yes, sorry. Now we get back on the track.

Mr. Eglington: The answer to that question, I think Mr. Chairman, is that . . .

Mr. Baker: Mr. Chairman, just before you start, I wanted to explain my tardiness to you, and I only do so because it is so relevant to the work of the other aspect of the Committee. I was at Sir Robert Borden High School this morning where we discussed, among other things, the concept of freedom of information which, you will be very please to know, the young people were very much interested in. It was quite interesting to discuss with a Grade 12 student the idea of the intervention of the judiciary that we were hearing about the other night. I thought I should explain that to you.

• 1155

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

Mr. Eglington: Mr. Robinson had asked why, since the act uses the phrase "production costs", the regulations proceed on the basis of and using the words "cash costs of production".

[*Traduction*]

Mr. Lambert.

Mr. Lambert: I think that the point raised by my colleague is quite important. Representations made to the Committee should be available in both languages before we can begin proceedings. We would then be in a position more in keeping with our procedure for deciding whether or not the cost of representation, etc., should be paid. I think that would be a logical way of going about things.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think everyone is in agreement about translation. The question revolves on something else: travelling and other expenses. Mr. Robinson suggests that we leave this aside for the time being.

Mr. Lambert: Well, Mr. Chairman, if their representations are generally applicable, if they inform the Committee and provide a better understanding as to the recommendations to be made, then we are justified in recommending that representation costs be paid.

If they present us with useless information, then I think they have wasted our time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think this is an organization of responsible individuals. I have met the man who signed the letter, and I think he is a responsible individual. In my opinion, it is highly unlikely that we will get totally useless information.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci. Nous en traiterons donc ainsi. Nous avons donc réglé toute possibilité de questions contentieuses pour le moment; nous avons de justesse le nonquorum, encore contentieux, nécessaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non votable.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, non votable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Où en sommes-nous?

M. Eglington: M. Robinson m'a posé une question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui, je m'excuse. On revient maintenant à nos moutons.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que la réponse à cette question . . .

M. Baker: Monsieur le président, avant que vous ne commenciez, je voulais vous expliquer mon retard, et je le fais uniquement parce que cela touche au travail de l'autre aspect du Comité. Ce matin j'étais au *Sir Robert Borden High School* où nous avons discuté, entre autres sujets, du concept de la liberté d'information; vous serez très content de savoir que ces jeunes gens s'y intéressaient beaucoup. J'ai trouvé très intéressant de discuter avec un étudiant de douzième année de l'intervention du pouvoir judiciaire, idée dont nous avons entendu parler l'autre soir. J'ai pensé devoir vous expliquer cela.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Merci beaucoup.

M. Eglington: M. Robinson avait demandé pourquoi, puisque la loi se sert de la formule «coûts de production», les règlements ont recours à la formule «coûts monétaires de

[*Text*]

The answer, I think, Mr. Robinson, is simply this: The act says that the index is to reflect estimated production costs of the commodity in a year, as compared with the average of production costs for the five years immediately preceding the year. Given the stop-loss nature of the scheme which is provided for in the statute, working out that estimate on the basis of cash costs of production provides a reflection of the estimated production costs of one year as against other years. In other words, they are doing their calculation or their reflection or their estimation on the basis of cash costs of production to reflect all costs of production because the statute is a stop-loss scheme. The act does not require an actual calculation of costs production one year as against the production costs in another year. It requires a reflection of the estimated production costs in one year as against other years.

Mr. Robinson: In other words, the estimation is with regard to production costs, whereas the cost production costs are the actual costs in previous years, which they already know.

Mr. Eglington: The estimation is made. Of course, cash production costs are taken as a guide to costs of production. That is the story.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Where does that leave us now?

Mr. Eglington: I think, if Mr. Robinson agrees that the reply from Mr. Heney is acceptable, that disposes of the actual objection raised by the Committee.

Mr. Robinson: Quite right, Mr. Chairman.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I want to apologize for such a delay in coming here but I had to chair a very important Committee on Fisheries and the Environment this morning. We had a very interesting delegation of scallop fishermen from Nova Scotia, so the Committee just adjourned three minutes ago.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much, Mr. Béchard. We know your zeal in the work of this Committee, and when you are not here we know you always have a good reason for it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will be dealing with fish regulations later on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is the Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations, SOR/77-346, SOR/77-465, SOR/77-469 and SOR/78-4. A whole bundle of things. This has not been before the Committee before, I think.

Mr. Eglington: Yes it has, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Has it? Oh, sorry. Oh, yes, I see: February 23, 1978. Quite recently. There is therefore just one extra thing to add, is there not? The letter of February 27 and the reply of March 17—these two documents we have there. They should be printed accordingly.

[*Translation*]

production». D'après moi, monsieur Robinson, la réponse tient simplement au fait que la loi déclare que l'indice doit exprimer l'évaluation des coûts de production du produit pour une année, par opposition au coût moyen de production pour les cinq années précédant immédiatement l'année visée. Étant donné que la loi a pour objet de faire cesser les pertes, le calcul de cette évaluation en fonction des coûts monétaires de production permet d'exprimer les coûts estimatifs de production d'une année par opposition aux autres années. Autrement dit, leurs calculs se fondent sur les coûts monétaires de production afin d'exprimer tous les coûts de production étant donné que la loi a pour objet de faire cesser les pertes. La loi n'exige pas un calcul réel des coûts de production d'une année par opposition à ceux d'une autre année, elle exige que soient exprimés les coûts estimatifs de production d'une année par rapport aux autres années.

M. Robinson: Autrement dit, l'évaluation prend en ligne de compte les coûts de production, alors que les coûts monétaires de production sont les coûts véritables des années antérieures, et sont déjà connus.

M. Eglington: En vue du calcul de l'évaluation, les coûts monétaires de production servent bien sûr d'indicateurs des coûts de production. Voilà donc l'explication.

Le coprésident (le sénateur Forsey): A quoi cela nous mène-t-il?

M. Eglington: Si M. Robinson trouve la réponse de M. Heney acceptable, je pense que cela met fin aux objections soulevées par le comité.

M. Robinson: En effet, monsieur le président.

M. Béchard: Monsieur le président, je vous prie de m'excuser pour mon retard à parvenir ici, mais j'ai dû présider une importante séance du comité des Pêches et de l'Environnement, ce matin. Nous avions, comme témoins, une très intéressante délégation de pêcheurs de pétoncles de la Nouvelle-Écosse; c'est ce qui explique que la séance du comité n'ait été levée que depuis trois minutes.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Merci beaucoup, monsieur Béchard. Nous connaissons votre dévouement aux travaux de notre comité et, lorsque vous êtes absent, nous savons que vous avez toujours d'excellentes raisons.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous traiterons plus tard des règlements relatifs à la pêche.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le texte réglementaire suivant porte sur les DORS/77-346, DORS/77-465, DORS/77-469 et DORS/78-4, règlements (temporaires) de possession de terres par étrangers. Il s'agit de toute une série de questions. Je pense que cela n'a jamais été présenté au comité auparavant.

M. Eglington: Si, monsieur le président, nous en avons déjà traité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ah, pardon. En effet, je vois: le 23 février 1978. C'est assez récent. Il y a donc seulement une chose à ajouter, n'est-ce pas? Nous avons ici, comme documents, la lettre du 27 février et la réponse du 17 mars. Ces documents doivent être imprimés.

[*Texte*]

February 27, 1978

Peter Johnson, Esq.,
Director,
Legal Services,
Privy Council Office,
130 Albert Street,
OTTAWA, Ontario K1A 0A3

Re: SOR/77-346, 77-465, 77-469, 78-4, Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations (Alberta)

Dear Mr. Johnson:

The above Regulations were before the Committee on Thursday last, 23rd instant. I was instructed to take up the Committee's queries about the Regulations with the appropriate authority. I discussed the matter with Mr. Ross this morning and as a result I am addressing myself to you in the expectation that, should you not be the appropriate authority, you will kindly refer the matter on to the person who is, whether the Secretary of State, the Associate Minister of Energy and Natural Resources of Alberta, or someone else.

The Committee considered, on an initial review of the Regulations, that section 12 contravened its eleventh criterion (formerly the tenth) in that it provided for a reversal of the onus of proof in a matter which might lead to a fine of up to $10,000. It also was of the initial view that sections 7(2), 10 11 and 12 were ultra vires the enabling power for the reasons which appear in the attached comment, which was considered by the Committee. The Committee noted the proposed amendment to section 33(3) of the Citizenship Act contained in clause 7 of the proposed 1978 Statute Law Amendment Bill.

The Committee would like its queries to be considered and to receive a response on the points raised so that it may establish its position on the Regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

March 17, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate
Ottawa K1A 0A4

Re: SOR/77-346, 77-465, 77-469, 78-4, Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations (Alberta)

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of February 27 concerning the above-mentioned and wherein you raise certain concerns that the Committee has about various aspects of the regulations.

[*Traduction*]

Le 27 février 1978

Monsieur Peter Johnson
Directeur
Services juridiques
Conseil privé
130 rue Albert
Ottawa (Ontario) K1A 0A3

Objet: DORS/77-346, 77-465, 77-469, 78-4, Règlements (temporaires) de possession de terres par étrangers (Alberta)

Monsieur,

Le Comité a étudié les règlements ci-dessus le jeudi 23 février. Il m'a chargé de poser aux autorités compétentes certaines questions concernant ces règlements. J'en ai discuté ce matin avec M. Ross et je m'adresse donc à vous en espérant qu'au cas où cette question ne relèverait pas de vous, vous voudrez bien en saisir la personne concernée qui est soit le Secrétaire d'État, soit le ministre associé de l'Énergie et des Ressources naturelles de l'Alberta soit quelqu'un d'autre.

En étudiant pour la première fois ces règlements, le Comité a constaté que l'article 12 allait à l'encontre de son critère nº 11 (auparavant le nº 10) par le fait qu'il prévoit le transfert du fardeau de la preuve pour une infraction punissable d'une amende pouvant atteindre $10,000. Il considéra également à première vue que le paragraphe 7(2) et les articles 10, 11 et 12 transgressaient le pouvoir habilitant pour les raisons décrites dans les commentaires ci-joints qui ont également été étudiés par le Comité. Ce dernier a pris note du projet de modification du paragraphe 33(3) de la Loi sur la citoyenneté qui figure à l'article 7 du projet de loi de 1978 tendant à corriger certaines anomalies des lois fédérales.

Le Comité aimerait qu'on donne suite à ses questions et qu'on commente les points soulevés pour qu'il puisse prendre position à propos de ces règlements.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

Le 17 mars 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa, K1A 0A4

Objet: DORS/77-346, 77-465, 77-469, 78-4, Règlements (temporaires) de possession de terres par étrangers (Alberta)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre datée du 27 février dans laquelle vous faites part de certaines préoccupations du Comité à propos de divers aspects des règlements ci-dessus.

[*Text*]

When these regulations were received by our office for examination under the Statutory Instruments Act, it was recognized that they contained provisions which were not being made under the authority of subsection 33(3) of the Citizenship Act. For obvious reasons, our office was not in a position to effectively deal with these additional provisions and our examination was therefore restricted to the matters being enacted under subsection 33(3), it being the only provision of the Act which authorizes the Lieutenant Governor in Council to make regulations.

The regulations were sent to us directly by officials of the Legislative Counsel Office at Edmonton. As far as I know, the Secretary of State Department has had nothing to do with them and it is quite likely that Department could not assist you if this matter was referred to it. The Committee will, I think, have to take this matter up directly with the province concerned as I feel it may be improper for this office to refer your questions in the circumstances.

Yours truly,

Peter E. Johnson
Director, Legal Services

Mr. Eglington: I might explain, Mr. Chairman, that this correspondence came about because there were provisions in the regulations which were clearly ultra vires the provision of Section 33 of the citizenship act. Since the regulations were in fact made by the Lieutenant Governor of Alberta on the advice of the Executive Council of Alberta, even though the enabling authority was in the Canadian Citizenship Act there was some question in the Committee as to who was the proper authority to take the matter up with. Senator Lafond made the suggestion that it be taken up with the Secretary of State. I made some telephone inquiries and it appeared that really would advance us nowhere. I took the matter up, on the suggestion, with Mr. Johnson, who is the Director of Legal Services to the Privy Council Office. He has sent the reply of March 17, indicating that they wash their hands of the matter and that it ought to be taken up with the Alberta government direct.

• 1200

In the meantime, there had been an effort in the draft statute or amendment bill for 1977 to deal with the matter by putting in a very few words "make regulations for the purposes of Section 33.2 of the Citizenship Act" and, although that cleared through the Senate committee, it was dropped in the Commons Justice committee. So there is now no prospect of any statutory action being taken immediately however flimsy that action might have been to put right the defect so that the committee is now faced with regulations which are clearly ultra vires. Perhaps this committee will want to take them up with the Government of Alberta.

Mr. Robinson: After all they are federal regulations, why would we take them up with the Province of Alberta?

[*Translation*]

Lorsque notre Bureau a reçu ces règlements et en a entrepris l'étude en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, nous avons constaté qu'ils contenaient des dispositions qui n'étaient pas établies en vertu du paragraphe 33(3) de la Loi sur la citoyenneté. Pour des raisons évidentes, notre Bureau n'était pas en mesure de se prononcer sur ces dispositions additionnelles et notre étude s'est donc limitée aux dispositions établies en vertu du paragraphe 33(3), c'est-à-dire la seule disposition de la loi autorisant le lieutenant-gouverneur en conseil à édicter des règlements.

Des fonctionnaires du Bureau du contentieux à Edmonton nous ont fait parvenir directement les règlements. Pour autant que je sache, ces règlements ne relèvent pas du Secrétariat d'État et il est très probable que ce ministère ne pourrait pas vous venir en aide si cette question lui était soumise. Je crois que le Comité devra s'adresser directement au gouvernement provincial concerné car j'estime que dans les circonstances, il ne convient pas que notre Bureau soumette vos questions à ce gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Peter E. Johnson
Directeur du contentieux.

M. Eglington: J'aimerais expliquer, monsieur le président, que cet échange de correspondance tient au fait que les règlements contenaient des dispositions *ultra vires*, selon toute évidence. Je veux parler de la disposition de l'article 33 de la Loi sur la citoyenneté. Étant donné que les règlements ont, en fait, été promulgués par le lieutenant gouverneur de l'Alberta, fort des conseils du Conseil exécutif de l'Alberta, même si le pouvoir habilitant figure dans la Loi sur la citoyenneté canadienne, les membres du comité se sont demandé quelle était l'autorité pertinente auprès de laquelle soulever la question. Le sénateur Lafond a proposé de la soulever auprès du Secrétaire d'État. Après quelques renseignements pris au téléphone, j'ai constaté que cela ne nous mènerait nulle part. J'ai alors soulevé la question auprès de M. Johnson, directeur du Contencieux du bureau du Conseil privé. Il m'a répondu le 17 mars, indiquant que son service se lavait les mains de cette affaire et qu'il fallait en référer directement au gouvernement de l'Alberta.

On a essayé de régler ce problème, dans le projet de loi d'amendements, pour 1977, en ajoutant les mots «adopter des règlements pour l'application de l'article 33.2 de la Loi sur la citoyenneté»; bien que la disposition pertinente ait été adoptée par le Comité du Sénat, elle a été abandonnée par le Comité de la Chambre des communes. Il n'y a donc plus de perspective de mesures statutaires, dans l'immédiat, aussi superficielle qu'elle ait pu être, pour remédier à cette difficulté; de ce fait, le Comité doit maintenant faire face à des règlements qui sont manifestement *ultra vires*. Peut-être ce Comité voudra-t-il en parler au gouvernement de l'Alberta.

M. Robinson: Puisqu'il s'agit de règlements fédéraux, que vient faire le gouvernement de l'Alberta dans cette question?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Because the Government of Alberta is, in fact, the regulation-making authority. They made the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They are offenders.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): (inaudible)

Mr. Robinson: Well, do we not have one of two ways of looking at it? Either we have a department here that should act and do this, or we have not. I think our complaint should go to our own department. If they have delegated the authority to the provinces, then it is up to them.

Mr. Eglington: Well, Parliament gave the authority to the provinces, not the department.

Miss Mayrand: Excuse me. Senator Lafond left me a note before he left to say that he still felt very strongly about—for this committee—not ever to contact provincial departments and he still feels the same way about it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The difficulty is—I am sorry. I think the difficulty is to my mind that we adopted what I think was a very proper suggestion of Senator Lafond's; we appealed to the department; we were shunted off to the Privy Council Office and the Privy Council Office, as counsel has said, simply washes its hands of the whole thing, gives us a *non possumus* and we are brought up against a blank wall.

I do not think this is satisfactory. And I am inclined to agree with Senator Lafond that we had better not go to the Alberta government but, it seems to me, that somebody here in our own government should be made aware of this and should take action about it. It is scandalous.

Incidentally, when this particular section of the Citizenship Act was before the Senate committee, there was a great deal of objection to it by a number of eminent counsel, objections which in my judgment are well-founded, and the Leader of the Opposition tried to get the matter referred to the Supreme Court of Canada. His motion failed, in spite of having my insignificant support, but—or perhaps on account of that-we have opened up a can of worms and now we realize what a can of worms it is because the administrative authorities here finally say, well, it is on the provinces and that is the end of it; there is nothing we can do about it. And I do not think that is satisfactory. To whom we appeal now, I do not know. Has counsel any suggestions as to where we might go now? We are told not the Secretary of State. The Privy Council Office says we cannot do anything, or will not. Well, where are we? Do we go to the Prime Minister? Do we go to—whem do we go to?

Mr. Eglington: I think there are really two things that could be done. One things is to take it up with Mr. Johnson's superior, the Attorney General, and the other is perhaps to report to Parliament that these difficulties arise. Given the trend of legislation, I would imagine that this type of problem is going to arise increasingly in the future where regulations under dominion statutes are going to be made by provincial authorities.

[*Traduction*]

M. Eglington: C'est parce que c'est le gouvernement de l'Alberta qui est l'organisme réglementaire, dans ce contexte. C'est lui qui a adopté les règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce lui le délinquant?

Le coprésident (M. Baldwin): (Inaudible).

M. Robinson: Je crois que la question est de savoir si nous avons, ici, un ministère qui peut s'occuper de la question. Si oui, c'est à lui que nous devrions adresser notre plainte. Par contre, s'il a délégué ses pouvoirs aux provinces, c'est à ces dernières qu'il faut en parler.

M. Eglington: C'est le Parlement qui a donné les pouvoirs aux provinces, pas le ministère.

Mlle Mayrand: Veuillez m'excuser, le sénateur Lafond m'a laissé un mot, avant de partir, pour me dire qu'il jugeait extrêmement important que notre Comité ne prenne jamais de contact avec des ministères provinciaux. Il est toujours du même avis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le problème est que . . . veuillez m'excuser. Le problème est que nous avons adopté ce que j'estime être une suggestion très pertinente du sénateur Lafond; nous avons donc fait appel devant le ministère; celui-ci nous a renvoyé devant le bureau du Conseil privé, lequel, comme l'a confirmé notre avocat, se lave les mains de toute l'affaire. Il prétend n'avoir aucun pouvoir d'intervention, ce qui nous ramène au point de départ.

Je ne pense pas que ceci soit satisfaisant. Certes, je suis généralement d'accord avec le sénateur Lafond pour dire qu'il vaudrait mieux ne pas s'adresser au gouvernement de l'Alberta mais je crois que nous devrions informer quelqu'un, dans notre gouvernement, pour qu'il prenne des mesures. La situation actuelle est en effet scandaleuse.

Je pourrais d'ailleurs préciser que lorsque cet article de la Loi sur la citoyenneté était examiné par le Comité du Sénat, il y avait eu des oppositions très fermes de la part d'un certain nombre d'avocats, très compétents, de manière tout à fait justifiée. Le leader de l'opposition avait essayé d'obtenir que la question soit renvoyée devant la Cour suprême du Canada mais il a échoué, malgré mon soutien ou peut-être à cause de lui. Ceci dit, nous sommes maintenant dans un beau pétrin car nous sommes arrivés à une situation où l'administration renvoie simplement le problème devant les provinces et s'affirme impuissante. Cela ne me satisfait pas du tout. Quant à savoir devant qui nous pourrions faire appel, maintenant, je ne le sais pas. Avez-vous des suggestions? On nous dit de ne pas nous adresser au Secrétariat d'État. Le Bureau du conseil privé prétend que nous ne pouvons rien faire. Que faisons-nous donc? Devons-nous nous adresser au premier ministre?

M. Eglington: Je crois que nous pourrions faire deux choses. D'une part, nous pourrions en parler au supérieur de J. Johnson, le Procureur général, et, d'autre part, soumettre un rapport au Parlement, au sujet de ces difficultés. Étant donné la tendance des projets de loi, je suppose que ce genre de problème va se poser de plus en plus souvent, c'est-à-dire que des règlements relevant de statuts fédéraux seront adoptés par des autorités provinciales.

[*Text*]

We have already had the problem for years with the Agricultural Products Marketing Act. The Department of Agriculture has acted as the respondent, responding to our objections, and has done a very good job. They have not minded and that, of course, was the basis of Senator Lafond's suggestion that it be taken up with the Secretary of State's department.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, what about trying our hands at correspondence with the Attorney General?

Mr. Robinson: I think it would be fine to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I suspect that we may not get very far but I think it is probably the first thing we should do. And if that does not work, if we get the runaround or the brush-off, from the Attorney General, then make a report to Parliament; he . . .

Mr. Robinson: Exactly. I would be certainly prepared to make the report to Parliament if we do not get some positive response to this because it is so obvious that we are at fault in just giving all the power to the provinces to make mistakes. And then to say that we can do nothing about it I think is just abdicating our responsibility.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Forsey): As the Counsel says, this likely will arise again, because, in an effort to give more flexibility to constitutional arrangements, more and more use is likely to be made of the method of administrative delegation, which I think is an excellent thing. But the administrative delegation should not be uncontrolled, giving a province carte blanche to do anything it likes regardless of the terms of the statute.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I do not mind defending my own province. We may need to borrwo money from them some time, that is all.

An hon. Member: From the Heritage Fund.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it agreed that we should draw this matter to the attention of the Attorney General or ask him to give it some explanation or take some action?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well then, we can go on to the next one.

This, I think, is a really a new one.

SOR/77-141, SOR/77-858—Prince Edward Island Egg Order, and amendment.

We have here Counsel's comment and we have the regulation, both of which I think should be printed.

[*Translation*]

Nous avons déjà rencontré ce problème, pendant de nombreuses années, avec la Loi sur la commercialisation des produits agricoles. Le ministère de l'Agriculture avait répondu à nos objections et s'était très bien tiré d'affaire. C'était d'ailleurs sur la base de cette expérience que le sénateur Lafond avait suggéré que l'on porte l'affaire devant le Secrétariat d'État.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être pourrions-nous essayer d'envoyer une lettre au Procureur général?

M. Robinson: Je crois qu'il serait bon de . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je soupçonne que cela n'aura pas beaucoup d'effet mais j'estime que c'est la première chose à faire. Si cela ne marche pas, si l'on se moque de nous, à ce moment-là nous pourrons soumettre un rapport au Parlement.

M. Robinson: Exactement. Je serais tout à fait disposé à soumettre un rapport au Parlement, si nous n'obtenons pas de réponse positive là-dessus, car il est bien évident que nous sommes tout à fait responsables d'avoir donné aux provinces tous les pouvoirs nécessaires pour faire des fautes. Et ensuite de prétendre que nous n'y pouvons rien constitue à mon avis l'abdication de notre responsabilité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comme le dit notre avocat, la question se posera de nouveau puisqu'en vue de donner plus de souplesse aux arrangements constitutionnels on aura de plus en plus souvent recours à la délégation administrative, excellente chose à mon avis. Mais on ne doit pas se servir de la délégation administrative sans le moindre contrôle, pour donner carte blanche à une province pour procéder comme elle l'entend, quelles que soient les dispositions de la loi.

Le coprésident (M. Baldwin): Cela ne me fait rien de défendre ma propre province. Il nous faudra peut-être leur emprunter de l'argent un de ces jours, c'est tout.

Une voix: Du fonds du patrimoine.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-il convenu que nous allons attirer l'attention du Procureur général sur cette question ou lui demander de l'expliquer ou de prendre des mesures?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas nous pouvons passer au suivant.

Il s'agit, je crois, d'un nouveau règlement.

DORS/77-141, DORS/77-858 Décret sur les œufs de l'Île du Prince-Édouard, et modification.

Nous avons ici les remarques de notre avocat et nous avons le règlement, que nous devrions imprimer.

[*Texte*]

PRINCE EDWARD ISLAND EGG ORDER

Agricultural Products Marketing Act

P.C. 1977-279

January 6, 1978

SOR/77-141, as amended by SOR/77-858—Prince Edward Island Egg Order

Section 3 of this Order, in its original form and as amended, marks a return to the former practice of identifying the particular powers enjoyed under provincial law which may be exercised by the Commodity Board in regulating the marketing of eggs in interprovincial and export trade.

For some years past the practice has been for the Governor in Council to pass on to a provincial board powers to regulate marketing of commodities in interprovincial and export trade in the very words of section 2(1) of the Agricultural Products Marketing Act. There are doubts about the validity of this manner of proceeding under which the Governor in Council does not specify the powers to be enjoyed but merely grants all those that are like the powers enjoyed under the relevant provincial legislation. It is understood that this point was argued in the *Egg Reference* before the Supreme Court of Canada, which has yet to deliver judgment.

SOR/77-141

Registration
SOR/77-14 1 11 February, 1977

AGRICULTURAL PRODUCTS MARKETING ACT

Prince Edward Island Egg Order

P.C. 1977-279 10 February, 1977

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Agriculture, pursuant to section 2 of the Agricultural Products Marketing Act, is pleased hereby to make the annexed Order granting authority to regulate the marketing of eggs in Prince Edward island.

ORDER GRANTING AUTHORITY TO REGULATE THE MARKETING OF EGGS IN PRINCE EDWARD ISLAND

Short Title

1. This Order may be cited as the *Prince Edward Island Egg Order*.

Interpretation

2. In this Order,

"Act" means the *Prince Edward Island Natural Products Marketing Act*;

[*Traduction*]

DÉCRET SUR LES ŒUFS DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

P.C. 1977-279

6 janvier 1978

DORS/77-141, Modifié par DORS/77-858 - Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard

Selon son libellé original et la modification, l'article 3 de ce décret est une reprise d'une ancienne coutume qui consistait à préciser les pouvoirs particuliers que la loi provinciale accordait à la Commission des denrées en vue de la commercialisation des œufs sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation.

Depuis quelques années, la coutume voulait que le gouverneur en conseil charge une commission provinciale de contrôler la commercialisation des denrées au niveau interprovincial et international selon le libellé de l'article 2 1) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Cette façon de procéder selon laquelle le gouverneur en conseil ne précise pas les pouvoirs accordés à la commission mais accorde simplement les pouvoirs correspondant à ceux que permet la loi provinciale pertinente ne semblerait pas tout à fait valable. Cette question a été soulevée dans le cadre de la *question des œufs* soumise à la Cour suprême du Canada, sur laquelle celle-ci ne s'est pas encore prononcée.

DORS/77-141

Enregistrement
DORS/77-141 11 février 1977

LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHÉ DES PRODUITS AGRICOLES

Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard

C.P. 1977-279 10 février 1977

Sur avis conforme du ministre de l'Agriculture et en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de prendre le Décret octroyant l'autorité de réglementer le placement des œufs de l'Île-du-Prince-Édouard, ci-après.

DÉCRET OCTROYANT L'AUTORITÉ DE RÉGLEMENTER LE PLACEMENT DES ŒUFS DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Titre abrégé

1. Ce décret peut s'intituler: Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard.

Interprétation

2. Dans ce décret,

«Loi» désigne la loi intitulée Prince Edward Island Natural Products Marketing Act;

[*Text*]

"Commodity Board" means the Prince Edward Island Egg Commodity Marketing Board established pursuant to the Act;

"eggs" means eggs of a domestic chicken produced in Prince Edward Island.

Interprovincial and Export Trade

3. The Commodity Board is authorized to regulate the marketing of eggs in interprovincial and export trade and for such purposes may, by ordr, with respect to persons and property situated within the Province of Prince Edward Island, exercise all or any powers like the powers exercisable by it in relation to the marketing of eggs locally within that Province under paragraphs 5(a) and (r) of the Act.

Levies

4. The Commodity Board is authorized

(a) in relation to the powers granted to it under the laws of the Province of Prince Edward Island with respect to the marketing of eggs locally within that Province, and

(b) in relation to the powers granted to it by section 3 with respect to the marketing of eggs in interprovincial and export trade, to make orders fixing, imposing and collecting levies or charges from persons situated within the Provnce of Prince Edward Island who are engaged in the production or marketing of eggs and for such purposes classifying such persons into groups and fixing the levies or charges payable by the members of the different groups in different amount and the Commodity Board may use such levies or charges for its purposes including the creation of reserves and the payment of expenses and losses resulting from the sale or disposal of eggs and equalization or adjustment among the producers of eggs of moneys realized from the sale thereof during such period or periods of time as it may determine.

Registration
SOR/77-858 24 October, 1977

AGRICULTURAL PRODUCTS MARKETING ACT

Prince Edward Island Egg Order, amendment

P.C. 1977-2942 20 October, 1977

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendaton of the Minister of Agriculture, pursuant to section 2 of the Agricultural Products Marketing Act, is please hereby to amend the Prince Edward Island Egg order made by Order in Council P.C. 1977-279 of 10th February, 1977[1], in accordance with the schedule hereto.

[*Translation*]

«œufs» désigne les œufs du poulet domestique produits à l'Île-du-Prince-Édouard;

«Office» désigne l'office intitulé Prince Edward Island Egg Commodity Marketing Board constitué en vertu de la Loi.

Marché interprovincial et commerce d'exportation

3. L'Office est autorisé à régler la vente des œufs sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation, et, pour ces objets, à exercer par ordonnance, à l'égard des personnes et des biens qui se trouvent dans les limites de la province de l'Île-du-Prince-Édouard, tous pouvoirs semblables à ceux qu'il peut exercer quant au placement des œufs localement dans les limites de ladite province en vertu des alinéas 5*a*) et *r*) de la Loi

Contributions

4. L'Office est autorisé,

a) à l'égard des pouvoirs qui lui sont conférés selon les lois de la province de l'Île-du-Prince-Édouard, en ce qui concerne l'organisation du marché des œufs dans les limites de la province, et

b) à l'égard des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 3 en ce qui concerne le placement des œufs sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation, par ordonnance à fixer, imposer et à percevoir des contributions ou droits de la part des personnes qui se trouvent dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard et adonnées à la production ou au placement des œufs, et à cette fin, à classer ces personnes en groupes et à fixer les contributions ou droits payables par les membres des différents groupes en divers montants, à employer ces contributions ou droits à ses fins, y compris la création de réserves et le paiement des frais et pertes résultant de la vente ou de l'aliénation des œufs et l'égalisation ou le rajustement entre ceux qui ont produit des œufs, des sommes d'argent qu'en rapporte la vente durant la ou les périodes que l'Office peut déterminer.

Enregistrement
DORS/77-858 24 octobre 1977

LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHÉ DES PRODUITS AGRICOLES

Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

C.P. 1977-2942 20 octobre 1977

Sur avis conforme du ministre de l'Agriculture et en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de modifier, conformément à l'annexe ci-après, le Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard pris par le décret C.P. 1977-279 du 10 février 1977[1].

[*Texte*]

SCHEDULE

1. Section 3 of the /Prince Edward Island Egg Order/ is revoked and the following substituted therefor:

"3. The Commodity Board is authorized to regulate the marketing of eggs in interprovincial and export trade and for such purposes may, by order, with respect to persons and property situated within the Province of Prince Edward Island, excercise all or any powers like the powers exercisable by it in relation to the marketing of eggs locally within that Province under paragraphs 4(q) and (r) of the Act."

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, have members any questions on it?

Mr. Robinson: Do I understand that the query of our Counsel is that when we give the power we are giving all the power, and whether we should actually specify the amount of power that we are giving?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, I am at fault in this respect. When pulling out these files for the agenda, I did not bring this comment up to date. It should have been brought up to date. The egg referrence judgments have been given, and the Supreme Court gave its advice that this particular method of delegation is in order and there is no need to spell out the particular powers to be given.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well then, we do not need to . . .

Mr. Eglington: So that has been overtaken by the reference.

Mr. Robinson: You do make reference however to . . .

Mr. McKinley: Along the same line as other provinces have done long ago.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, is it necessary then to print this at all?

An hon. Member: No, I do not think so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That order is rescinded then.

Mr. Robinson: You do make reference, however, to the egg reference being before the Supreme Court of Canada. Is there any indication when the judgment is to be delivered—or has it been delivered?

Mr. Eglington: It was before the court on January 8 and the advice of the court has been given, and that particular method has been upheld.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next one:

SOR/77-325—Meat Inspection Regulations, amendment.

And we have here some documents, a relevant section from the Meat Inspection Act, Counsel's comment, and I think . . . Any correspondence? Apparently not.

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No. Questions?

[*Traduction*]

ANNEXE

1. L'article 3 du *Décret sur les œufs de l'Île-du-Prince-Édouard* est ainsi remplacé:

«3. L'Office est autorisé à régler la vente des œufs sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation, et, pour ces objets, à exercer par ordonnance, à l'égard des personnes et des biens qui se trouvent dans les limites de la province de l'Île-du-Prince-Édouard, tous pouvoirs semblables à ceux qu'il peut exercer quant au placement des œufs, localement, dans les limites de ladite province selon les alinéas 4*q*) et *r*) de la loi.»

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant les membres du Comité ont-ils des questions?

M. Robinson: Dois-je comprendre que notre avocat se demandait si lorsque nous accordons des pouvoirs, nous ne devrions pas préciser exactement la portée des pouvoirs que nous accordons?

M. Eglington: Monsieur Robinson, je suis coupable à ce sujet. Lorsque j'ai ressorti les dossiers pour les inscrires à l'ordre du jour, je n'ai pas mis ce commentaire à jour. La Cour suprême s'est déjà prononcée dans l'affaire des œufs et s'est dit d'avis que cette méthode de délégation est parfaitement correcte et qu'il n'est pas nécessaire de définir expressément les pouvoirs particuliers qui sont accordés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de . . .

M. Eglington: Donc, le jugement rendu l'emporte sur la question qui a été renvoyée au tribunal.

M. Robinson: Vous faites mention cependant . . .

M. McKinley: Comme le faisaient les autres provinces il y a longtemps.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-il nécessaire de l'imprimer?

Une voix: Non, je ne le crois pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le décret est abrogé alors.

M. Robinson: Vous mentionnez cependant que la question des œufs a été soumise à la Cour suprême du Canada. Avez-vous une idée de la date à laquelle le jugement sera rendu . . . ou a-t-il déjà été rendu?

M. Eglington: La Cour suprême a étudié l'affaire le 8 janvier et a donné avis que cette méthode particulière pouvait continuer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant le suivant:

DORS/77-325-Règlement sur l'inspection des viandes, modification.

Nous avons ici quelques documents, un article pertinent de la Loi sur l'inspection des viandes, les remarques de notre avocat et je crois . . . Y a-t-il de la correspondance? Il ne semblerait pas.

M. Eglington: Non, il n'y en a pas, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non. Des questions?

[*Text*]

Mr. Robinson: Well, I think we should ask the Department of Agriculture why the detailed rules on the ingredients have been made under the Meat Inspection Act and not under the Food and Drugs Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): These documents should, of course, be printed.

SOR/77-325

MEAT INSPECTION REGULATIONS, amendment

Meat Inspection Act

P.C. 1977-1037

November 17, 1977

1. The new Part IV.2 of the Regulations (which commences on page 16 of the extract from the Canada Gazette) is somewhat curious. The Meat Inspection Act is a skeletal statute and is concerned with the setting of standards for meat products, the inspection of meat products to ensure that they conform to the standards, and the enforcement of those standards. The standards and the definition of meat products are left to be set by regulation. The power to define what a meat product is has been used to identify particular products and by-products to a considerable degree of detail and particularity. Part IV.2 proceeds to set out in great detail what may go into meat products, with particular emphasis on manufactured meat products.

The enabling power is section 5(d):

> "The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act, and without limiting the generality of the foregoing, may make reglations
>
> . . .
>
> (d) prescribing standards for any class of meat products, . . ."

The whole of Part IV.2 might be thought of as the prescription of standards. On the other hand, commencing with section 78.29, Part IV.2 addresses itself to the ingredients of manufactured meat products in a way that one would expect to find in Pure Food Regulations. That is not, of course, conclusive of anything. But, as a first step, an enquiry might go to the Department of Agriculture to find out why these detailed rules as to ingredients have been made under the Meat Inspection Act and not under the Food and Drug Act. The reply may allow a firmer view to be formed of the propriety of making Part IV.2 of the Regulations under section 5(a) of the Meat Inspection Act. (The full text of section 5 of the Act is attached for reference.)

[*Translation*]

M. Robinson: Je crois que nous devrions demander au ministère de l'Agriculture pourquoi on a formulé les règlements détaillés sur les ingrédients des produits ont été formulés en vertu de la Loi sur l'inspection des viandes et non en vertu de la Loi des aliments et drogues.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien sûr, ces documents seront imprimés.

DORS/77-325

RÈGLEMENT SUR L'INSPECTION DES VIANDES—Modification

Loi sur l'inspection des viandes

C.P. 1977-1037

17 novembre 1977

1. La nouvelle Partie IV.2 du Règlement (qui commence à la page 16 de l'extrait de la Gazette du Canada) est un peu curieuse. La Loi sur l'inspection des viandes est une loi cadre qui établit des normes pour les produits de viande, et régit l'inspection des produits de viande de sorte qu'ils répondent aux normes et à l'application de ces normes. Les normes et la définition des produits de viande sont établis par voie de règlement. Le pouvoir de définir ce qu'est un produit de viande a permis d'identifier de façon détaillée et précise certains produits et sous-produits. La partie IV.2 expose très clairement les substances qui peuvent composer les produits de viande et en particulier les produits de viande manufacturés.

Le pouvoir habilitant se trouve à l'article 5 (d):

> «Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente loi, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut en édicter
>
> . . .
>
> *d*) prescrivant des normes pour toute catégorie de produits de viande . . .»

Toute la Partie IV.2 peut être considérée comme une prescription des normes. Par contre, dès l'article 78.29, la Partie IV.2 traite des ingrédients des produits de viande manufacturés de la même façon que le feraient des règlements sur les produits alimentaires à l'état pur. Évidemment, cela n'est pas concluant. Mais, en premier lieu, une enquête pourrait permettre de s'adresser au ministère de l'Agriculture pour découvrir pourquoi ces règlements détaillés sur les ingrédients ont été adoptés en vertu de la Loi sur l'inspection des viandes au lieu de la Loi des aliments et drogues. La réponse nous permettrait d'avoir des idées plus nettes quant à l'à-propos d'établir la Partie IV.2 des règlements en vertu de la section 5 *a*) de la Loi sur l'inspection des viandes. (A titre d'information, vous trouverez en annexe le texte intégral de l'article 5 de cette loi).

[*Texte*]

Meat Inspection Act

5. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act, and without limiting the generality of the foregoing, may make regulations

(a) providing for the registration of establishments and prescribing fees for registration;

(b) respecting the operation of establishments;

(c) providing for the inspection of establishments, animals and meat products and prescribing fees therefor;

(d) prescribing standards for any class of meat products;

(e) respecting the packaging and marking of meat products and containers thereof;

(f) for the inspection of meat products during the course of preparation;

(g) for exempting any person or meat product from the operation of all or any of the provisions of this Act; and

(h) for prescribing anything that by this Act is required to be prescribed. 1955, c. 36, s. 5.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now:

SOR/77-394—Proclamation Recognizing Grenada, Papua New Guinea and Seychelles as Members of the Commonwealth.

And here we have a letter from . . . we have the proclamation, of course, and a letter from Mr. W. H. Montgomery, Department of External Affairs, which I think should be printed, should they not?

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, if I might presume to take Senator Godfrey's role, the correspondence is explanatory and I wonder why we need these to be printed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Very well.

Mr. Robinson: Well, can I assume that the evidence to be used in any case would be just a certificate from the Secretary of State?

Mr. Eglington: Under the Secretary of State.

Mr. Robinson: Right, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No need to print it then. So we can go on to the next one:

SOR/77-474—Fish Inspection Regulations, amendment.

And here we have correspondence. Is this also just explanatory?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, this is quite important.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, this should be printed then—the relevant document, the regulation and the correspondence.

[*Traduction*]

Loi sur l'inspection des viandes

5. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente loi, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut en édicter

a) pourvoyant à l'enregistrement d'établissements et prescrivant des droits d'enregistrement;

b) concernant l'exploitation d'établissements;

c) prévoyant l'inspection d'établissements, d'animaux et de produits de viande, et prescrivant des droits à cet égard;

d) prescrivant des normes pour toute catégorie de produits de viande;

e) concernant l'empaquetage et le marquage des produits de viande, comme de leurs récipients;

f) visant l'inspection des produits de viande au cours de la préparation;

g) pour exempter toute personne ou tout produit de viande de l'application de l'ensemble ou de l'une quelconque des dispositions de la présente loi; et

h) pour stipuler tout ce qui doit être prescrit selon la présente loi. 1955, c. 36, art. 5.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et maintenant:

DORS/77-394-Proclamation reconnaissant la Grenade, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Seychelles comme membres du Commonwealth.

Nous avons ici une lettre de . . . Nous avons bien sûr la proclamation et une letre de M. W. H. Montgomery, du ministère des Affaires extérieures, qui devrait être imprimée, n'est-ce pas?

M. Eglington: Eh bien, monsieur le président, j'adopterai, si vous le permettez, le rôle que joue normalement le sénateur Godfrey, pour dire que la lettre n'est qu'une explication et je demande s'il est vraiment nécessaire de tout imprimer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

M. Robinson: Puis-je présumer que le seul élément de preuve nécessaire dans toute affaire judiciaire serait un certificat délivré par le Secrétaire d'État?

M. Eglington: En vertu de l'autorité du Secrétaire d'État.

M. Robinson: C'est juste, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, inutile de l'imprimer. Nous pouvons passer au suivant:

DORS/77-474-Règlement sur l'inspection du poisson, modification.

Nous avons ici une lettre. S'agit-il uniquement d'une explication?

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que la lettre est très importante.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, on devrait imprimer le document pertinent, le règlement et la correspondance.

[*Text*]

August 16, 1977

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA.

Re: SOR/77-474, Fish Inspection Regulations, amendment

Dear Mr. Levelton:

The new section 23(b) of the Regulations refers to testing by a method approved by the Minister, while the new section 51.1(1) speaks of inspection by a method approved by the Minister.

It would be helpful to the Committee to know how approval is given to methods for the purposes of sections 23(b) and 51.1(1), whether approved methods are set down in departmental manuals or instructions, or whether approval is ad hoc in individual cases, and why the approved methods of testing and inspection were not set out in the Regulations themselves.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

October 14, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House
of Commons on Regulations and
other Statutory Instruments,
c/o the Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-474, Fish Inspection Regulations, Amendment.

Dear Mr. Eglington:

Your letter of August 16 to Mr. C. R. Levelton concerning Sections 23(b) and 51.1(1) has been referred to me for reply.

Where a specific methodology is required for enforcement of a regulation, it is included as an integral part of the discussion with clients prior to final drafting of the regulation. The Submission to the Governor in Council for amendment of the Regulations is covered by a memorandum to the Minister summarizing the purpose of the regulation and client response. The Minister's approval of the Submission is considered to cover supporting methodology. After publication of the regulation in the Canada Gazette, procedures are incorporated into departmental manuals or instructions. Copies of individual methods are provided on request.

[*Translation*]

Le 16 août 1977

Monsieur C. R. Levelton,
directeur général,
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Pêches et Environnement Canada
Ottawa

Objet: DORS/77-474, Règlement sur l'inspection du poisson—Modification

Monsieur,

Le nouvel article 23*b*) du Règlement porte sur un essai approuvé par le Ministre alors que le nouvel article 51.1(1) traite d'inspection selon une méthode également approuvée par lui.

Il serait utile au Comité de savoir comment ces méthodes sont approuvées aux fins des articles 23*b*) et 51.1(1), si elles figurent dans les guides ou les directives émanant du ministère ou si l'approbation dépend de chaque cas, et enfin pourquoi les méthodes approuvées concernant l'essai et l'inspection ne sont pas mentionnées dans le Règlement lui-même.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G. C. Eglington

Le 14 octobre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent
des règlements et
autres textes réglementaires
A/S du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: *DORS/77-474, Règlement sur l'inspection du poisson - Modification*

Monsieur,

Votre lettre du 16 août dernier au sujet des articles 23 *b*) et 51.1(1), adressée à M. C. R. Levelton, m'a été transmise pour que j'y réponde.

Lorsque l'application d'un règlement exige une méthode précise, celle-ci fait partie intégrante de l'étude effectuée avec les clients avant la rédaction définitive du règlement. La demande de modification présentée au gouverneur en conseil a fait l'objet d'un mémoire adressé au Ministre et résumant le but du Règlement et la réponse du client. Si le Ministre a approuvé la demande, c'est qu'il approuve également la méthode. Après la publication d'un règlement dans la *Gazette du Canada*, les règles à observer sont inscrites dans les guides ou directives ministériels. Il est possible d'obtenir sur demande des exemplaires de chaque méthode.

[*Texte*]

The system now in use has worked satisfactorily over the years and detailed methods of inspection and analysis have not been set out in the Regulations because of the apparent lack of need for so doing.

Yours very truly,

C. M. Blackwood,
Director-General,
Industry Services Directorate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions?

Mr. Robinson: It seems that in the past the procedure has merely been to have a discussion with the clients and to provide a memorandum for the Minister, and that according to the last paragraph of Mr. Blackwood's letter, this has worked satisfactorily over the years. So I am wondering: it appeared to be satisfactory, and nobody is making any complaint, except maybe this Committee . . .

Mr. Eglington: Mr. Robinson, the reason that I thought this was sufficiently important to have it printed was not so much that any action might have to be taken in this particular case but that the Committee has been exercised for a long time by the problem of guidelines and methods and tests and so on, and the Committee has adopted the view, so far, that it wants as many of these as possible to be public documents, and this is the first time that the department has ever explained how methods are approved; that in fact the methods are devised at the same time as the regulations and they are dealt with in the same way except that they are not sent to the Governor in Council made as a regulation; but the methods do in fact exist in a document which is approved by the Minister.

I think this is important evidence to have for the future when the Committee is grappling with the larger problem. The Committee may feel that, in any event, these particular methods ought to be included in the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What is the feeling of the Committee?

Mr. Robinson: I think we certainly want to make the observation and keep the door open to consider, but in the absence of any complaints, it is pretty hard to just go ahead and suggest that a system that has worked satisfactorily in the past should not be continued—that is what I am thinking of.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We should communicate what the general posture of the Committee is in these instances, though.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should that be communicated, then, to the department? Should we send them the excerpt from our *Proceedings*, or what? Or do we just make our remark here and let it go at that?

Mr. Robinson: I think without a doubt it is a departure from what we certainly recommend, that all these methods, tests and guidelines and so on should be enshrined in statutory instruments; and maybe that should be on the record, from that point of view. But all I am saying is that since there apparently has been no problem, maybe in this particular case

[*Traduction*]

Le système actuel donne des résultats satisfaisants depuis des années; il est apparemment inutile de faire figurer dans le Règlement les détails concernant les méthodes d'inspection et d'analyse, c'est pour cette raison que nous ne l'avons pas fait.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma parfaite considération.

Le directeur général
C. M. Blackwood
Direction générale des services à l'industrie.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Des questions?

M. Robinson: Il semblerait que par le passé on s'est contenté d'en discuter avec le client et de faire parvenir au Ministre un mémoire. Selon le dernier paragraphe de la lettre de M. Blackwood, ce procédé a donné des résultats satisfaisants depuis des années. Aussi je me pose la question. Cela semblait satisfaisant et personne ne se plaignait sinon, peut-être, le Comité . . .

M. Eglington: Monsieur Robinson, si j'ai jugé cela suffisamment important pour qu'on l'imprime, ce n'est pas tellement qu'il faudra peut-être faire quelque chose dans ce cas mais parce que le Comité depuis longtemps se heurte à ce problème de lignes directrices, méthodes et tests, etc., et a jusqu'ici déclaré souhaitait que soient publics autant de documents que possible. Or c'est la première fois que le ministère a expliqué la façon dont on approuve les méthodes; en ce sens qu'elles sont arêtées en même temps que les règlements et que le système est le même sauf qu'elles ne sont pas envoyées au gouverneur en conseil; en fait les méthodes sont réunies dans un document approuvé par le ministre.

C'est pourquoi j'ai pensé que c'était là un document important qui pourrait servir ultérieurement au Comité lorsqu'il étudiera le problème à un autre niveau. Il pourra en effet peut-être juger que de toute façon ce genre de méthodes devrait être inclus au règlement même.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'en pense le Comité?

M. Robinson: Je pense que la remarque vaut d'être faite et qu'il faut nous garder toutes portes ouvertes, mais puisqu'il ne semble pas y avoir eu de plainte, il est difficile d'aller déclarer qu'un système qui semble bien fonctionner doit être interrompu.

Le coprésident (M. Baldwin): Cela n'empêche que nous devrions indiquer quelle est la position du Comité dans de tels cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): A qui, au ministère? Devrait-on lui envoyer un exemplaire du fascicule d'aujourd'hui? Ou nous contentons-nous de consigner notre observation?

M. Robinson: Il ne fait aucun doute que nous recommanderions certainement que toutes ces méthodes, tous ces tests et directives soient l'objet de règlement; et peut-être devrions-nous pour cela le déclarer officiellement. Toutefois comme il ne semble pas s'être posé de problème, il n'est peut-être pas

[*Text*]

we do not have to recommend that in fact a statutory regulation be prepared.

M. Béchard: Je suis de la même opinion que M. Robinson.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we can go on to the next one where we can chalk up a victory, apparently.

General Import Permit No. 9, SOR/77-481: and here we have counsel's very brief comment. I do not know that it is necessary to print it but it simply says that the word "exceptions" will be deleted in future general import permits. The French text apparently is already quite satisfactory. So I presume we do not need to do anything about it.

Now, next: SOR/77-579, SOR/77-1041, Collision Regulations, amendment. Counsel's comment is dated in 1977 and we have, of course, a rather voluminous document.

SOR/77-579

COLLISION REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1977-1938

December 15, 1977

These Regulations eliminate a number of Regulations and constitute a code. However, that Code is arrived at in what could be a clumsy method, if not done with great care.

The Regulations proceed to implement into Canada (i.e. municipal as opposed to international) law, with modifications, the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972, a product of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization. The Regulations then proceed in Schedule II to modify, qualify and supplement the Rules in the International Regulations. Schedules III and IV prescribe routing systems in the manner accepted by the Committee on 17th April 1975 as authorized by sections 730(1)(o) and 635 of the Shipping Act. Schedule V elaborates on Schedule II. Schedules VI and VII prescribe additional rules with respect to signalling.

Since the International Regulations are made part of Canadian law by Schedule I by subordinate legislation, it is permissible to comment upon them. Were any defects in drafting to be found, they could be cleared up by the making of specific provision in Schedule II. However, the International Regulations will have been drafted with extreme care and under the searching scrutiny of the leading maritime powers. Any supposed flaws in drafting are probably deliberate choices of words. So the obscurity in Rule 3(k), for instance, is probably deliberate. But is the place from which a sighting is to be made the deck, the bridge or the button boy's post? It could make a significant diffenrece.

[*Translation*]

nécessaire dans le cas particulier que soit préparé un règlement à cet effet.

Mr. Béchard: I agree with Mr. Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons alors passer au numéro suivant où je crois que nous pouvons nous féliciter d'avoir remporté une victoire.

Licence générale d'importation nº 9, DORS/77-481: avec une remarque très brève de notre conseiller. Je ne sais pas s'il est nécessaire de l'insérer mais l'essentiel est que le mot «exceptions» ne figurera plus à l'avenir dans les licences générales d'importation. Le texte français semble déjà tout à fait satisfaisant. Je suppose donc qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.

Passons maintenant à DORS/77-579, DORS/77-1041, Règlements sur les abordages, amendement. Les observations de notre conseiller sont datées de 1977 et le document est bien sûr assez volumineux.

DORS/77-579

RÈGLEMENTS SUR LES ABORDAGES

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1977-1938

15 décembre 1977

Le présent règlement élimine une série de règlements et constitue un code. Toutefois, ce code est établi en vertu d'une méthode qui peut s'avérer maladroite si l'on ne procède pas avec une très grande prudence.

Le règlement incorpore au droit canadien (notamment au droit interne par opposition au droit international) en y apportant des modifications, les dispositions de la Convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer, un produit de l'Organisation inter-gouvernementale consultative de la navigation maritime. Par ailleurs, le règlement modifie, précise et complète à l'annexe II, les dispositions du Règlement international. Les annexes III et IV prescrivent des systèmes d'organisation du trafic de la façon acceptée par le Comité le 17 avril 1975 et autorisé par l'article 635 et l'alinéa 730 (1) *o*) de la Loi sur la marine marchande du Canada. L'annexe V développe des dispositions de l'annexe II. Les annexes VI et VII prescrivent des règles supplémentaires qui s'appliquent aux signaux.

Puisqu'en vertu d'une mesure législative subordonée, le Règlement international est intégré au droit canadien par le biais de l'annexe I, il est permis de formuler des observations à son sujet. Si des maladresses de rédaction étaient relevées, des corrections seraient possibles en établissant des dispositions précises à l'annexe II. Toutefois, le Règlement international a été certainement rédigé avec le plus grand soin et examiné minutieusement par les grandes puissances maritimes. Des prétendues maladresses de rédaction sont probablement dues au choix délibéré de certains termes. Ainsi, le manque de clarté du libellé de la règle 3(k), par exemple, est probablement voulu, mais la visée doit-elle être faite du pont, de la passerelle de commandement ou du poste d'écoute. Cela pourrait faire une grande différence.

[*Texte*]

Particular Comments

1. Schedule II, section 2, page 3152 (33)

Specific meaning is given to the phrase "the Government" in Rule 1(d). In Canada, that phrase will mean the Director of the Coast Guard Ship Safety Branch, Department of Transport and he will make determinations under Rule 1(d) (Schedule I).

It would have been open to the Governor in Council in Schedule II to lay down rules or prescribe criteria in accordance with which the Director will make his determinations under Rule 1(d). However, the subject matter involved might be thought to require discretion and to militate against the multiplication of rules. Section 635 of the Act, although drawn in very broad and antiquated terms, does seem to permit of the conferring in Canadian law of such a discretion on the Director.

A more critical matter might be the need to impose conditions on the use of a vessel with non-conforming signalling equipment to ensure the continued safety of shipping which might be compromised if the vessel engaged in activities outside the scope of the special purposes for which it had achieved exemption.

2. Section 19(2), Schedule II, page 3157 (38)

Schedule II, section 19(2), appears under the heading "Radar Reflectors and Transponders". The section excuses compliance with section 19(1) "where such compliance is not essential for the safety of the vessel or is impracticable". Although it is probably the Director who is designated to exercise powers of exemption, this remains a matter of conjecture. No standards are established to govern and define safety and practicability. Section 22(2) of Schedule II, which makes a similar exemption is hedged about with checks and provides substantial guidance to the exercise of the power. The Department of Transport may, of course, given the complexity of the subject, have a reasonable and convincing explanation.

3. Schedule V, section 3(1)(a) and Schedule VII, section 1(1)(a)

These provisions demand compliance with "specifications on file with the Department". The specifications should be annexed to the Regulations or identified in some way. As the matter stands, the specifications may be altered from time to time without notice or made on an ad hoc basis.

4. Implementation of the Convention

Any doubts that might exist on the validity of this exercise are probably groundless. To the extent that section 635 of the Shipping Act can be given any meaning in modern conditions, it does seem to contemplate the implementation of new international rules in substitution for those made by the section to apply in Canada pro tem.

[*Traduction*]

Remarques particulières

1. Annexe II, article 2, page 3152 (33)

A la règle 1 *d*) une signification précise est donnée au terme «le gouvernement». Au Canada, ce terme signifiera le directeur de la sécurité des navires de la garde-côtière du ministère des Transports, lequel prendra des décisons en vertu de la règle 1 (d) (annexe I).

Le Gouverneur en conseil aurait pu en vertu de l'Annexe II établir des règlements ou prescrire des critères en vertu desquels le directeur prendra ces décisions dans le cadre de la règle 1 *d*). Toutefois, on pourrait être porté à penser que le sujet en cause exige de la discrétion et qu'il n'est pas recommandable de multiplier les règles. L'article 635 de la loi, bien qu'il soit rédigé en termes très généraux et désuets, semble autoriser l'insertion dans le droit canadien, d'un tel pouvoir discrétionnaire au directeur.

Une question plus critique pourrait être la nécessité d'imposer des conditions sur l'utilisation d'un navire qui n'est pas pourvu d'un matériel de signalisation règlementaire, en vue d'assurer la sécurité permanente de la navigation qui pourrait être compromise si le navire s'engageait dans des activités qui sortent du cadre des objectifs spéciaux pour lesquels il avait obtenu une exemption.

2. Article 19(2) annexe II, page 3157 (38)

L'annexe II, l'article 19(2), semble figurer sous la rubrique «Réflecteurs radars et émetteurs récepteurs». Cet article exempte de l'observance du paragraphe 19(1) «lorsque la conformité à ces dispositions n'est pas essentielle à la sécurité du navire ou lorsqu'elle est impossible». Bien que ce soit probablement le directeur qui soit désigné pour exercer ces pouvoirs d'exemption, cela demeure une question de conjecture. Aucune norme n'est établie pour régir et définir la sécurité et la possibilité. Le paragraphe 22(2) de l'annexe II, qui prévoit une exemption similaire comporte des restrictions et donne des directives suffisantes pour l'exercice de ce pouvoir. Bien entendu, étant donné la complexité du sujet, il est possible que le ministère des Transports soit en mesure de donner des explications acceptables et convaincantes.

3. Annexe V, alinéa 3(1)a) et annexe VII, alinéa 1(1)a)

Ces dispositions exigent l'observance des dispositions du «cahier des charges du ministère». Celui-ci devrait être annexé au règlement ou identifié d'une façon quelconque. Dans la situation actuelle, les spécifications peuvent être modifiées de temps à autre sans préavis ou être établies pour des raisons spéciales.

4. Application de la convention

Tout doute qui pourrait être entretenu au sujet de la validité de l'exercice de ce pouvoir n'est probablement pas fondé. Dans la mesure où l'on peut donner une interprétation quelconque à l'article 635 de la Loi sur la marine marchande du Canada dans les conditions de l'époque actuelle, il semble envisager l'application de nouvelles règles internationales en remplace-

[*Text*]

An explicit statement that implementation of an international agreement is being effected is desirable especially as resolutions adopted by the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization will be given effect, e.g. Rule 10(a), Schedule I, and the first item in section 2 of the Regulations (definition section).

Any questions?

Mr. Robinson: Yes, I am wondering what is so obscure about Rule 3(k). It says:

> Vessels shall be deemed to be in sight of one another only when one can be observed visually from the other.

Mr. Eglington: Well, there is a tremendous difference in range of visibility, depending upon whether one is standing at sea level on the deck . . .

Mr. Robinson: It probably depends on your eyesight, too.

Mr. Eglington: But even with a telescope or whatever, there could be a world of difference in range of visibility.

Mr. Robinson: How would we suggest that this be done? I really do not know whether it makes any difference whether you are standing on the bridge or the deck, or wherever you are on the ship . . . I do not think that is relevant. You could be on any part of the ship—you might be up on the masthead or . . .

Mr. Eglington: But you can see further from the masthead . . .

That particular rule is in the international agreement. Power has been taken to modify or extend or explain the provisions in the international agreement in Schedules II, III and IV, and if those words were regarded as being ambiguous at all, they could be dealt with or made more clear in Schedule II, that is the only point. But presumably those words were adopted deliberately by the parties to the international convention.

• 1215

Mr. Robinson: What recommendation would we make?

Mr. Eglington: That is for the Committee to decide, Mr. Robinson. It does not seem that it makes any difference where you are on the ship.

Mr. Robinson: I do not think it does but I am prepared to listen to somebody who has a different opinion. It just seems to me that in this instance we are sort of nitpicking.

Mr. Eglington: Well, that is my job, Mr. Robinson. You can decide to unpick the nits but . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): How many miles could be involved from the masthead to the . . .

Mr. Robinson: Some days you can see forever.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Not in Ottawa.

Mr. Eglington: I am not sure how many nautical miles, Mr. Chairman, but from my very limited experience of these

[*Translation*]

ment de celles établies à cet article afin d'être appliquées au Canada provisoirement.

Une déclaration explicite voulant qu'un accord international soit appliqué actuellement est souhaitable, d'autant plus que des résolutions adoptées par l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime seront mises en vigueur, voir notamment la règle 10 de l'Annexe I et la première définition que l'on retrouve à l'article 2.

Y a-t-il des questions?

M. Robinson: Oui, qu'y a-t-il de si obscur dans la règle 3(k) qui stipule que:

> Deux navires ne sont considérés comme étant en vue l'un de l'autre que lorsqu'un deux peut être observé visuellement par l'autre.

M. Eglington: Et bien, la visibilité n'est pas du tout la même selon que l'on se situe au niveau de la mer ou sur le pont . . .

M. Robinson: Cela dépend probablement aussi de votre vue.

M. Eglington: Mais même avec un télescope ou autre, la différence de visibilité peut être énorme.

M. Robinson: Comment pourrait-on suggérer cela? Je ne sais pas en fait s'il y a une grosse différence entre la visibilité que l'on a du pont ou d'ailleurs sur le navire . . . et je ne crois pas que cela soit pertinent. On peut même mettre sur le grand mât ou . . .

M. Eglington: Mais on voit plus loin de la tête du mât . . .

Cette règle particulière est contenue dans l'accord international. Ces dispositions doivent d'ailleurs être modifiées, précisées ou expliquées aux annexes II, III et IV et si les termes apparaissent ambigus ils pourront être clarifiés à l'annexe II; c'est tout. Mais apparemment les termes en question ont été adoptés délibérément par les parties à la convention internationale.

M. Robinson: Quelle recommandation faut-il donc faire?

M. Eglington: C'est au Comité de décider, monsieur Robinson. Il semble importer peu où on se trouve sur le bateau.

M. Robinson: Moi non plus, mais je serai prêt à écouter quelqu'un qui exprime un avis contraire. J'ai cependant l'impression que nous ne faisons que fendre des cheveux en quatre.

M. Eglington: C'est mon travail, monsieur Robinson. Vous pourrez toujours essayer de rejoindre les cheveux fendus . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Quelle serait la distance en milles de la tête de mât jusqu'à . . .

M. Robinson: Certains jours, on peut voir jusqu'à l'infini.

Le coprésident (M. Baldwin): Mais pas à Ottawa.

M. Eglington: J'ignore quelle serait la distance en milles marins, monsieur le président, mais d'après mon expérience

[*Texte*]

matters the range of visibility is considerably greater at 30, 40, 50 feet above the deck than below.

Mr. Robinson: Supposing there is a fog.

Mr. Eglington: Then one may not be able to see beyond the hand before the face.

Mr. Robinson: It just seems to me that maybe you can take judicial notice of the fact that a person with ordinary eyesight standing any place on the ship and he sees another ship out there, that is quite sufficient. I do not know whether we have to be more specific than that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any other comments?

Mr. Robinson: Yes, I had another point.

M. Béchard: Je pense qu'on ne devrait pas chercher des puces partout.

Mr. Robinson: I agree with counsel's comment at the bottom of page 1 of the comment where he says:

> A more critical matter might be the need to impose conditions on the use of a vessel with non-conforming signalling equipment to ensure the continued safety of shipping which might be compromised . . .

And so on. I am wondering, maybe we should ask why there is not some sort of procedure setting some limitations on when they can navigate and when they cannot. We could certainly ask that question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Does that verge on policy?

Mr. Eglington: I do not think so, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You do not think so.

Mr. Eglington: It may appear from the reply that policy is involved.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Maybe we should address this inquiry in accordance with what Mr. Robinson said.

Mr. McKinley: I think, Mr. Chairman, there are all kinds of ships and you would not be 50 feet out from the water.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What is the wish of the Committee then?

Mr. Robinson: Let us make the query and see what comes back.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I cannot see any harm in that. Any objections? The only point that arises in my mind is the last paragraph in counsel's comment:

> An explicit statement that implementation of an international agreement is being effected is desirable . . .

I think that might be drawn to their attention too.

Mr. Robinson: There was one other thing I was going to mention in counsel's comments under paragraph number 2, on the second page of the comments, that we could maybe ask the

[*Traduction*]

plutôt limitée dans ce domaine, il me semble que la visibilité est beaucoup plus grande à une hauteur de 40 ou 50 pieds au-dessus du pont qu'au niveau du pont.

M. Robinson: Et s'il y a du brouillard?

M. Eglington: A ce moment-là, vous aurez peut-être du mal à voir votre main même si vous la teniez devant les yeux.

M. Robinson: A mon avis, il suffit largement de prendre comme norme une personne ayant une vue normale. Je vois mal pourquoi il serait nécessaire d'aller plus loin.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres observations?

M. Robinson: Oui, je voulais dire quelque chose.

Mr. Béchard: Let us not go looking for nits everywhere.

M. Robinson: Je suis d'accord avec la remarque faite par M. Eglington en haut de la page 2, laquelle se lit comme suit:

> Une question plus critique pourrait être la nécessité d'imposer des conditions sur l'utilisation d'un navire qui n'est pas pourvu d'un matériel de signalisation réglementaire, en vue d'assurer la sécurité permanente de la navigation qui pourrait être compromise . . .

Je me demande s'il ne faudrait peut-être pas préconiser dans quelle condition un tel navire pourrait naviguer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pensez-vous qu'il s'agisse d'une question de politique?

M. Eglington: Je ne le pense pas, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous ne pensez donc pas qu'il s'agisse d'une question de politique.

M. Eglington: La réponse pourrait laisser entendre que c'est une question de politique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devrions peut-être tenir compte de l'observation faite par M. Robinson.

M. McKinley: Monsieur le président, il existe toutes sortes de navires, et certains n'ont pas de mâts hauts de 50 pieds.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quel est donc le désir du Comité?

M. Robinson: Faison la demande pour voir quelle réponse nous recevrons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'y vois pas de mal. Y a-t-il des objections? La dernière observation de M. Eglington à la page 2 me fait cependant réfléchir:

> Une déclaration explicite voulant qu'un accord international soit appliqué actuellement est souhaitable . . .

Nous pourrions attirer à leur attention cette observation également.

M. Robinson: Les remarques faites par M. Eglington au deuxième alinéa à la page 2 m'intéressent aussi. Nous pourrions peut-être demander au ministre des Transports qui prend

[*Text*]

Department of Transport who makes the judgment. Does the director make the judgment, and is this their understanding?

The Joint Chairman (Senator Forsey): We might ask all those questions then. Agreed?

The next one is SOR 77-627—Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment. Here we have comment from counsel and the document which, of course, should be printed, and comment from counsel should also be printed, I think.

SOR/77-627

PROCESSED FRUIT AND VEGETABLE REGULATIONS, amendment

Canada Agricultural Products Standards Act

P.C. 1977-2131

January 5, 1978

Criterion 1(a)

*Section 2*of the amending schedule adds a *new section 24(3)* to the Regulations. Sections 24(1) and (2), as made before the commencement of the Committee's scrutiny, are of a similar type, allowing for oversize containers or sub-minimum size containers of jams, jellies and marmalades, upon approval of their labels by the Minister. The vires of this newcomer is doubtful. Each of three enabling powers recited will be considered in turn.

(i) "3. (1) The Governor in Council may make regulations establishing grades with appropriate grade names for any class of agricultural products and, without limiting the generality of the foregoing, may, by such regulations . . .

(d) prescribe the sizes, dimensions and *other specifications* of packages in which an agricutural product must be packed and *the manner in which it must be* packed and *marked* as a condition to application or use of the name of a grade so established."

The Regulations deal extensively with labelling. It is not immediately apparent that labelling of a container in which a product is packed comes within section 3(1)(d) at all. "Other specifications of packages" may well be limited by "sizes" and "dimensions" to matters relating to the quantitative or perhaps physical nature of packages. A study of the Regulations would seem to indicate that labelling has been related to the manner in which an agricultural product must be marked. Part II of the Regulations is headed "Marking" and proceeds to deal with which containers of food products must be labelled. It could, of course, be objected that section 3(1)(d) goes to the marking of the product and not of the container.

But whatever limb of section 3(1)(d) is relied upon, and assuming its power to authorize the making of regulations governing labelling, section 3(1)(d) empowers the Governor in Council by regulation to prescribe specifications of packages and to prescribe the manner in which a product must be marked. Section 24(3) is not a prescription of a specification, nor of a manner of marking. It is simply a sub-delegation to

[*Translation*]

la décision. Est-ce le directeur? Est-ce ainsi qu'on interprète cet article?

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pourrions leur poser ces questions. Êtes-vous tous d'accord?

Passons maintenant au DORS/77-627—Règlement sur les fruits et les légumes transformés—modification. Nous avons le document et les remarques de notre conseiller et il faudrait les inclure tous les deux au compte rendu.

DORS/77-627

RÈGLEMENT SUR LES FRUITS ET LES LÉGUMES TRANSFORMÉS—Modification

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

C.P. 1977-2131

5 janvier 1978

Critère 1 a)

L'article 2 de l'annexe à la modification ajoute un *nouveau paragraphe 24(3)* au règlement. Les paragraphes (1) et (2) de l'article 24, établis avant le renvoi statutaire au Comité, sont similaires en ce sens qu'ils stipulent que des contenants de confiture, de gelée et de confiture d'orange, dont le volume est supérieur au volume normal ou inférieur au volume minimal, peuvent être utilisés après que le ministre a approuvé leurs étiquettes. Le légalité de ce nouveau-venu est douteuse. Nous allons étudier à tour de rôle les trois articles habilitants

(i) 3. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant des *qualités ainsi que des noms de qualité* appropriés pour toute catégorie de produits agricoles et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut, par ces règlements, . . .

(d) prescrire le volume, les *dimensions* et *autres caractéristiques* des emballages ou contenants dans lesquels un produit agricole doit être empaqueté et la *manière dont il doit être* empaqueté et *marqué* comme condition d'application ou emploi du nom d'une qualité ainsi établie.

Le règlement parle beaucoup de l'étiquetage. Il n'est pas évident, à première vue, que l'étiquetage d'un contenant dans lequel un produit est empaqueté relève le moins du monde de l'alinéa 3(1)*d*). Le sens de «autres caractéristiques des emballages» peut parfaitement être limité par les termes «le volume» et «les dimensions» à des questions concernant la nature quantitative ou peut-être physique des emballages. L'examen du règlement semble indiquer que par étiquetage on entend la façon dont un produit agricole doit être marqué. La Partie II du règlement s'intitule «Marques» et traite de la façon dont les contenants de produits alimentaires doivent être étiquetés. On peut naturellement objecter que l'alinéa 3(1) *d*) traite du marquage du produit et non du contenant.

L'alinéa 3(1) /d/), quelle qu'en soit la partie prise en considération et en présumant qu'il permet d'élaborer des règlements régissant l'étiquetage, autorise le gouverneur en conseil à prescrire les caractéristiques des emballages et la manière dont un produit doit être marqué. Le paragraphe 24(3) ne porte sur aucun de ces deux points. Il s'agit simplement d'un pouvoir qui est délégué au ministre de prescrire des

[*Texte*]

the Minister of a power to make specifications or to approve the particular manner of marking of products put up in sizes not provided for in the Regulations, i.e. manners of marking which would otherwise be unlawful. At the very least, under the Act as now drafted, the Regulations should set down criteria in accordance with which the Minister shall govern his discretion to approve non-standard sizes.

(ii) Section 5(1) of the Act reads:

"5. (1) The Governor in Council may make regulations *for prohibiting*

(a) the importation into Canada,

(b) the exportation out of Canada, or

(c) the sending or conveying from one province to another

of an agricultural product of any class *unless* it *complies* with prescribed standards, has been prepared in accordance with prescribed conditions and is packed and *marked in* prescribed manner."

It is true that a power by regulation to prohibit probably carries with it the power to prohibit absolutely and possibly *sub modo*. The conditions for approval, it has been argued, may even be left to, or amount to, the discretion of a person other than the person making the regulation. (This second point is not entirely clear and is regarded by some as an invalid sub-delegation of power.*) However, in this case Parliament itself has specified the cumulative conditions on which approvals for importation, exportation and interprovincial trade may be given. Each condition requires the Governor in Council to prescribe something by regulation, and one of those conditions is marking in a prescribed manner. Section 24(3), even assuming labelling a container is marking a product, does not amount to a prescribed manner of marking.

(iii) Section 8 of the Act reads:

"8. The Governor in Council may make regulations for *carrying out the purposes and provisions of the Act* and for prescribing anything that by the Act is required to be prescribed."

The first limb of this section can confer no power to make substantive rules when the Act also contains specific delegations of rule-making power. It is limited to the filling up of administrative and procedural details. It is doubtful if section 24(3) could be so regarded.

There are those who would find the disappearance of section 24, and especially of section 24(2) (substandard sizes for containers of jams and jellies), an annoyance, particularly at Christmas. The Department of Agriculture should be asked how section 24(3) is grounded in one or more of the enabling powers recited.

*See *Clark et al* v. *Attorney General for Canada*, and the Commentary on Professor Driedger's letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions?

Mr. Robinson: Just one question. We could ask the Department of Agriculture how Section 24, subsection 3, is grounded in one or more of the enabling powers which are cited. This is

[*Traduction*]

caractéristiques ou d'approuver les manières particulières dont il faut marquer des produits présentés sous des volumes non prévus au règlement, c'est-à-dire des manières qui, sinon, seraient illégales. Aux termes de la loi actuelle, le règlement devrait à tout le moins établir des critères limitant le ministre dans l'exercice de sont pouvoir discrétionnaire d'approbation de contenants dont le volume n'est pas normalisé.

(ii) Voici ce que stipule le paragraphe 5(1) de la Loi:

5.(1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements en vue d'interdire

a) *l'importation* au Canada,

b) *l'exportation* du Canada, ou

c) *l'envoi ou le transport d'une province à une autre,*

d'un produit agricole de quelque catégorie, à moins qu'il ne soit conforme aux normes prescrites, qu'il n'ait été préparé suivant les conditions prescrites et ne soit empaqueté et marqué de la manière prescrite.

Il est vrai que le pouvoir d'interdire permet probablement d'interdire absolument et peut-être *sub modo*. Comme on l'a fait valoir, il est même possible qu'une personne autre que celle qui édicte le règlement dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui regarde les conditions d'approbation. (C'est un point qui n'est pas très clair et certains considèrent qu'il s'agit d'une sous-délégation de pouvoirs qui n'est pas valide*) Cependant, dans ce cas, le Parlement précise les conditions cumulatives auxquelles il faut satisfaire pour obtenir une approbation en matière d'importation, d'exportation et de commerce interprovincial. Dans chacun des cas, le gouverneur en conseil doit édicter un règlement, et l'une des conditions porte sur le marquage selon la manière prescrite. Même en assumant que l'étiquetage d'un contenant équivaut au marquage du produit, le paragraphe 24(3) ne stipule pas une méthode de marquage conforme à la manière prescrite.

(iii) Voici ce que stipule l'article 8 de la Loi:

8. «Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements *pour la réalisation des fins* et *l'exécution de la présente loi*, ainsi que pour prescrire tout ce qui doit être prescrit selon la présente loi.»

La première partie de cet article ne confère aucun pouvoir d'édicter des règles formelles puisque la loi comporte également des délégations précises du pouvoir de réglementation. Le pouvoir en cause est limité aux formalités et aux détails d'ordre administratif. Il est douteux que le paragraphe 24(3) puisse être considéré sous cet angle.

Certains regrettent la suppression de l'article 24 et surtout du paragraphe 24(2), qui porte sur les contenants de confiture et de gelée dont la taille est inférieure à la taille courante, surtout au moment de Noël. Il faut demander au ministère de l'Agriculture comment le paragraphe 24(3) enblobe l'un ou plusieurs des pouvoirs énumérés.

*Voir *Clark et autres* c. *le procureur général du Canada* ainsi que les commentaires sur la lettre du professeur Driedger.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

M. Robinson: J'en ai une. Suite aux remarques faites par notre conseiller en bas de la page 2, nous pourrions demander au ministère de l'Agriculture comment le paragraphe 3 de

[*Text*]

in accordance with counsel's comment at the foot of page 2 of his notes.

Mr. Eglington: I hope, Mr. Robinson, they are not very extensive simply because it would play havoc with Christmas present buying as a result.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else? Now then SOR/77-701—Third Class Mail Regulations, amendment. We have here the document and the comment of counsel. It should be printed, I think.

SOR/77-701

THIRD CLASS MAIL REGULATIONS, AMENDMENT

Post Office Act

January 5, 1978

Criterion 13

New section 2(k) added by section 2 of the amending schedule

The definition adopted would indicate that to be a magazine, catalogue or brochure the item must satisfy the tests as to number of sheets and must be an item of householder mail which is not a flyer. By reference to the definition of "flyer", it would seem that householder mail which is not a flyer consists of printed matter or samples over four ounces and printed matter or samples of less than four ounces which are in card or envelope form or are enclosed in envelopes. It is difficult to see how something which is in card or envelope form could meet the requirements of section 2(k)(ii). Consequently, one wonders whether it would not be better to say simply that "magazine, catalogue or brochure" means an item of householder mail of more than four ounces but not more than eight ounces which consists of

(a) ten or more unfolded sheets of paper; or

(b) five or more sheets of paper folded once;

(and which are enclosed in envelopes, if this last condition is really intended.)

If the above seems confusing, which it may well do, the definition in section 2(k) can be represented thus: . . .

magazine, catalogue or brochure

Equals: householder mail eight ounces or less not being a flyer and consisting of ten or more unfolded sheets or five or more sheets folded once

Equals: printed matter or samples eight ounces or less

(i) consisting of ten or more sheets . . .

[*Translation*]

l'article 24 sera appliqué en vertu d'un ou plusieurs des pouvoirs habilitants auxquels on fait allusion.

M. Eglington: J'espère que vos questions ne seront pas trop détaillées, monsieur Robinson, puisque cela pourrait compliquer l'achat des cadeaux de Noël.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres remarques? Sinon, passons au DORS/77-701, Règlement concernant les objets de la troisième classe—modification. Et le règlement et les observations de notre conseiller devraient figurer à l'appendice.

DORS/77-701

RÈGLEMENT CONCERNANT LES OBJETS DE LA TROISIÈME CLASSE—MODIFICATION

Loi sur les postes

Le 5 janvier 1978

Critère 13

Nouvel alinéa 2k) ajouté par l'article 2 de l'annexe modificatrice

La définition adoptée indiquerait que pour être un magazine, un catalogue ou une brochure, l'objet doit satisfaire à l'exigence concernant le nombre de feuilles et doit être un objet sans adresse ne répondant pas à la définition d'une circulaire d'annonce. Si on se reporte à la définition de «circulaire d'annonce», il semblerait que l'objet sans adresse qui n'est pas une circulaire d'annonce consiste en imprimés ou échantillons pesant plus de 4 onces ainsi qu'en imprimés ou échantillons pesant moins de 4 onces qui se présentent *sous forme de cartes ou d'enveloppes* ou sont insérés dans une enveloppe. Il est difficile d'imaginer comment quelque chose qui se présente sous forme de carte ou d'enveloppe pourrait répondre aux exigences du sous-alinéa 2*k*)(ii). Par conséquent, on se demande s'il ne voudrait pas mieux dire simplement que par «magazine, catalogue ou brochure» on entend un objet sans adresse pesant plus de 4 onces, mais de moins de 8 onces, qui consiste en

a) dix feuilles de papier ou plus, non pliées; ou

b) cinq feuilles de papier ou plus, repliées une fois sur elles-mêmes;

(et qui sont insérées dans une enveloppe, si cette dernière condition est effectivement voulue.)

Si la définition susmentionnée semble confuse, ce qui pourrait bien être le cas, la définition de l'alinéa 2*k*) peut être présentée ainsi:

magazine, catalogue ou brochure

s'entend: du courrier sans adresse ne pesant pas plus de 8 onces qui n'est pas une circulaire d'annonce et consiste en dix feuilles de papier ou plus non pliées ou cinq feuilles de papier ou plus repliées une fois sur elles-mêmes

s'entend: d'imprimés ou d'échantillons ne pesant pas plus de 8 onces

(i) consistant en 10 feuilles de papier ou plus . . .

[*Texte*]

but (ii) not

(a) printed matter or samples four ounces or less; and

(b) not in card or envelope form, or not enclosed in an envelope

Equals: printed matter or samples eight ounces or less consisting of ten or more unfolded sheets or five or more sheets folded once

but are not printed matter or samples of four ounces or less

and are in card or envelope form or are enclosed in envelopes

Equals: printed matter or samples of more than four ounces but not more than eight ounces, consisting of ten or more unfolded sheets or five or more sheets folded once, which are in card or envelope form or are enclosed in envelopes.

Mr. Robinson: Do I understand, Mr. Eglington, that what you are suggesting is a new definition?

• (1220)

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson. All the definitions refer to one . . . When one works through them there appears to be an absurdity in the definition. Now maybe I have got it wrong but there appears to be an absurdity.

Mr. Robinson: I would be prepared to recommend yur definition for consideration and maybe we can get a response back from the Post Office on it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed.

SOR/77-717—Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations.

This is merely a matter of the difference between the English and French texts, is it not? I think it could be drawn to the attention of the Department. I do not think we need print the matter, need we, at all? It is just the question of a discrepancy there.

Mr. Robinson: But they add the new wording; they add the additional wording.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

And then, the next one: SOR/77-791—Blue-fin Sport Fishery Regulations, amendment.

SOR/77-791; here again it is a question of discrepancy between the English and French versions, which I think should be drawn to the attention of the authority concerned. I do not think it is necessary to print anything.

Mr. Robinson: They could report back which version is the correct one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then we have SOR/77-802—Special Services and Fees Regulations, amend-

[*Traduction*]

mais (ii) non en

(*a*) imprimés ou échantillons ne pesant pas plus de 4 onces; ni

(*b*) en objets se présentant sous forme de carte ou d'enveloppe, ou insérés dans une enveloppe.

s'entend: d'imprimés ou d'échantillons ne pesant pas plus de 8 onces consistant en 10 feuilles de papier ou plus non pliées ou en 5 feuilles de papier ou plus repliées une seule fois sur elles-mêmes

mais ne consiste pas en imprimés ou en échantillons ne pesant pas plus de 4 onces

et en objets se présentant sous forme de carte ou d'enveloppe ou insérés dans une enveloppe

s'entend: d'imprimés ou d'échantillons pesant plus de 4 onces mais moins de 8 onces, consistant en dix feuilles de papier ou plus, non pliées, ou en cinq feuilles de papier ou plus repliées une seule fois sur elles-mêmes, et qui se présentent sous forme de carte ou d'enveloppe ou sont insérés dans une enveloppe.

M. Robinson: Si je comprends bien, monsieur Eglington, vous nous proposez une nouvelle définition?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson. Toutes les définitions se rapportent à une . . . Alors qu'on les examine, il semble y avoir une absurdité dans la définition. Peut-être que je me trompe?

M. Robinson: Je suis prêt à examiner votre définition et peut-être obtiendrons-nous une réponse du ministère des Postes à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord.

DORS/77-717—Règlements de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique.

Il s'agit simplement d'une divergence entre le texte anglais et le texte français, n'est-ce pas? Je crois qu'on pourrait attirer l'attention du ministère là-dessus et je ne pense pas qu'on ait besoin d'annexer l'affaire au procès-verbal?

M. Robinson: Mais on a ajouté un nouveau libellé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Puis nous passons au document suivant le DORS/77-791, Règlements de pêche sportive du thon rouge—modification.

Il y a là à nouveau une question d'écart entre la version française et la version anglaise et on devrait, à mon avis, attirer l'attention de l'autorité intéressée. Je ne pense pas que ce soit nécessaire de l'annexer ici.

M. Robinson: L'autorité pourrait nous dire celle des deux versions qui est exacte.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis nous passons à DORS/77-802—Règlement sur les droits postaux de services

[*Text*]

ment, and here we have Counsel's comment on the basis of criteria 13 and 14. Are there any questions?

Mr. Robinson: Only one that I have and that is, could we not ask the Post Office people to provide some clarification. From what I can gather, they have made the situation a little bit more murky than it was before and maybe they could take another look at it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We should have these printed, I think, should we not?

SOR/77-802

SPECIAL SERVICES AND FEES REGULATIONS, amendment

Post office Act

February 14, 1978

Criteria 13 and 14

The new section 22.3(6)(e), the last item of the amending schedule, makes the payment of indemnity for mailable matter which has been damaged or stolen conditional, in the English version, on the packing of the matter having been "*recognized* by the Canada Post Office as reasonably sufficient to protect mailable matter against risk of theft or damage". The meaning of the word "recognized" is unclear in the circumstances. It is also far from clear whether the "recognition" is to be before or after theft or damage.

Subsection 22.3(6) is, in fact, the implementation into Canadian law of Article 44(2), Chapter III, of the Universal Postal Union Convention, 1974, and the wording of subsection 6(e) is in conformity with that sub Article, except that the Convention uses the phrase "provided that the packing *was accepted* as sufficient to effectively quarantee the contents against accidental risks of theft or damage".

The French text of subsection 6(e) departs from the French text of sub Article 44(2). The Convention uses the phrase "que l'emballage ait été reconnu suffisant pour garantir efficacement le contenu . . . ", while subsection 6(e) says "son emballage était, de l'avis des Postes canadiennes, suffisamment solide pour le protéger . . . ".

The Committee has on several occasions in the past queried treaty-implementing regulations on the ground that they were somewhat unclear in meaning, only to be met with the reply that the regulations faithfully reproduce the wording of the treaties. Pleas for clarification on implementation into Canadian law have been rejected. In this instance, the Post Office Department has departed from the wording of the Convention, but only to make the meaning more obscure.

Mr. Robinson's suggestion is acceptable?

Now, the next one is SOR/77-803—B.C. Shellfishing Order No. 2, 1977. Here we have the Counsel's comment.

[*Translation*]

spéciaux—modification. Nous avons ici l'avis du conseiller sur les critères 13 et 14. Avez-vous des questions?

M. Robinson: Je n'ai qu'une question à poser, et c'est de savoir si nous ne pourrions demander au personnel du ministère des Postes de nous fournir des éclaircissements. D'après ce que je comprends, on nous a embrouillés encore un peu plus la situation et peut-être que le ministère pourrait réexaminer la question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devrions imprimer ces documents au compte rendu?

DORS/77-802

RÈGLEMENT SUR LES DROITS POSTAUX DE SERVICES SPÉCIAUX—Modification

Loi sur les postes

Le 14 février 1978

Critères 13 et 14

Dans le version anglaise, au nouvel alinéa 22.3(6)(e), la dernière rubrique de l'annexe portant modification, assujettit le paiement d'une indemnité pour un objet transmissible ayant été avarié ou volé, à la condition que son emballage ait été de l'avis des Postes canadiennes, «suffisamment solide pour le protéger contre le vol ou l'avarie». La signification des mots «de l'avis» n'est pas claire dans ces circonstances. Il est également loin d'être clair, si les mots «de l'avis» s'appliquent avant ou après que ne soit survenu le vol ou l'avarie.

En fait, le paragraphe 22.3(6) constitue la mise en application, dans la loi canadienne, du paragraphe 44(2), Chapitre 3, de la Convention de l'union postale universelle de 1974, et le libellé du paragraphe 6(e) est conforme à ce sous-paragraphe sauf que la convention utilise la phrase «que l'emballage ait été reconnu suffisant pour garantir efficacement le contenu contre les risques accidentels de vol ou d'avarie».

Le texte français du paragraphe 6(e) s'écarte du texte français du sous-paragraphe 44(2). La convention utilise la phrase «que l'emballage ait été reconnu suffisant pour garantir efficacement le contenu . . .», alors que le paragraphe 6(e) stipule «son emballage était, de l'avis des Postes canadiennes, suffisamment solide pour le protéger . . .».

Par le passé, le Comité a, à plusieurs reprises, critiquer des règlements de mise en application d'accords, parce que la signification était quelque peu obscure, mais on lui a répondu que les règlements reproduisaient fidèlement le libellé des accords. Les demandes d'éclaircissements lors de la mise en application dans la loi canadienne ont été rejetées. Dans le cas qui nous occupe, le ministère des Postes s'est écarté du libellé de la convention, mais n'a fait que rendre la signification plus obscure.

La proposition de M. Robinson est-elle acceptable?

Nous passons maintenant au DORS/77-803—Ordonnance sur la pêche coquillière en Colombie-Britannique (1977) (n° 2). Nous avons ici les remarques de notre conseiller.

[*Texte*]

SOR/77-803

BRITISH COLUMBIA SHELLFISHING ORDER NO. 2, 1977

Fisheries Act

January 31, 1978

1. No reference is given for the Pacific Shellfish Regulations, which were registered as SOR/77-730 and published in the Gazette on 28th September 1977, Vol. III, No. 18, page 4200. The Department of Fisheries and the Environment consistently uses Order in Council Numbers, which are of no assistance to members of the public or to persons outside the Department and the Privy Council Office.

2. This order has been made in the form usual for its type. However, the enabling power, section 19(3) of the Pacific Shellfish Regulations, is cast in terms different from the powers found in other shellfishing regulations. Whereas the latter have traditionally authorized the Minister to close an area to shellfishing "*by order* in writing", section 19(3) reads as follows:

> "(3) Where the Minister on the advice of the Minister of National Health and Welfare has determined that shellfish in any area other than an area described in Schedule I, are toxic to such a degree that they are unsafe for human consumption, the Minister may, *by notice*, close that area to fishing for shellfish."

This Order should, therefore, properly be called a "Notice Closing . . . and the preamble should refer to the Minister of Fisheries being "pleased to issue the annexed Notice closing the area specified in the Schedule thereto to fishing for shellfish".

Since the Order has been registered as an SOR, it must be regarded by the Crown as being a regulation and as a statutory instrument. This makes clear a new aspect of the magic formula approach. The words "by notice" in an enabling power will, when that power is exercised, produce a statutory instrument, even though the word "notice" does not appear in the opening catalogue of instruments in section (2)(1)(d) of the Statutory Instruments Act.

Questions?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is simply an explanatory and adds to our catalogue of the oddities of the definition of a statutory instrument.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am inclined to think it ought to be printed for precisely that reason.

Mr. Robinson: I think we should ask the Department of Fisheries and the Environment their reasons for continuing this practice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed?

SOR/77-812—Customs Warehousing Regulations, amendment.

This is another case of discrepancies between the two language versions and I think, again, we do not need to print it but merely draw it to the attention of the department, or have you some comment to make . . .

[*Traduction*]

DORS/77-803

ORDONNANCE SUR LA PÊCHE COQUILLIÈRE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE (1977) (nº 2)

Loi sur les pêcheries

Le 31 janvier 1978

1. Il n'y a aucune référence en ce qui concerne le Règlement de pêche des mollusques et crustacés du Pacifique, qui a été enregistré sous DORS/77-730 et qui a été publié dans la Gazette du 28 septembre 1977, Vol. III, Nº 18, page 4200. Le ministère des Pêches et de l'Environnement utilise constamment les numéros des décrets en conseil, ce qui ne facilite pas la tâche des particuliers et des personnes ne faisant pas partie du Ministère ou du Conseil privé.

2. L'ordonnance en question se présente sous sa forme habituelle. Cependant le libellé du pouvoir qui figure au paragraphe 19(3) du Règlement de pêche des mollusques et crustacés du Pacifique, diffère de celui des autres règlements sur la pêche coquillière. Ces derniers autorisaient le ministre à fermer, «par *ordonnance* écrite», un secteur à la pêche des coquillages, alors que le paragraphe 19(3) stipule ce qui suit:

> (3) Lorsque le Ministre, sur la recommandation du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, a déterminé que les coquillages d'un secteur quelconque, sauf un secteur décrit à l'annexe I, sont toxiques à un point tel qu'il est dangereux de les consommer, il peut, *par avis*, fermer ce secteur à la pêche des coquillages.

L'ordonnance doit donc en principe s'intituler «Avis de fermeture . . .» et le préambule doit indiquer qu'«il plaît au ministre des Pêcheries d'émettre l'avis ci-joint fermant le secteur mentionné à l'annexe à la pêche des coquillages».

Étant donné que l'ordonnance a été enregistrée comme un DORS, la Couronne doit la considérer comme un règlement et comme un texte réglementaire. Ceci éclaircit un nouvel aspect de la façon de procéder par formule magique. L'expression «par avis» dans un texte conférant le pouvoir crée un texte réglementaire lorsque ce pouvoir est exercé, même si le mot «avis» ne figure pas à l'alinéa 2(1)*d*) de la Loi sur les textes réglementaires.

Y a-t-il des questions?

M. Eglington: Il ne s'agit là que d'une explication et cela s'ajoute à notre liste des bizarreries de définition du texte réglementaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est justement pour cette raison qu'on devrait l'imprimer.

M. Robinson: Je crois que nous devrions demander au ministère des Pêches et de l'Environnement pourquoi il continue dans cette voie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous d'accord?

DORS/77-812—Règlement sur les entrepôts de douane—modification.

Voilà à nouveau une de ces divergences entre les deux versions et je ne pense pas que nous ayons besoin d'imprimer ce document, mais nous devrions le porter à l'attention du ministère ou avez-vous des remarques à apporter . . .

[*Text*]

Miss Mayrand: No, no, they have made the corrections.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, they have made the corrections. Oh, I am sorry. I had read this but I had forgotten. Sorry.

Mr. Robinson: That is not what the comment stated unless it happened since this comment was prepared.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All sections except Section 3 . . .

Mr. Robinson: Yes, that was my point.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . to make the necessary changes.

Mr. Robinson: Would we not suggest that Section 3 be changed to comply?

Miss Mayrand: No, no, it is just that Section 3 does not involved this new definition. It is just something new.

Mr. Robinson: I did not gather that when we did those notes.

Miss Mayrand: I am sorry. I guess I did not express it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But anyway, it is now satisfactory.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, then, the next one is SOR/77-826—Hazardous Products—Carpet—Regulations, amendment. And here we have the document concerned and letters from Mr. Eglington to Dr. Ostry and the reply of the Acting Deputy Minister of February 7, 1978. this Should all be printed, I fancy, should it not?

January 17, 1978

Dr. Sylvia Ostry,
Deputy Minister,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-826, Hazardous Products (Carpet) Regulations, amendment

Dear Dr. Ostry:

The new section 4 provides for a warning which reads in English "Caution—Flammable . . ." and in French "Attention—Inflammable . . .".

It will be helpful in presenting the amendment to the Committee to know why the usual English word "inflammable" has been eschewed in favour of the variant "flammable". I have noticed both words in use on tankers and pup-trailers and suspect there is some scheme behind the usage.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Translation*]

Mlle Mayrand: Non, car le ministère a apporté les corrections nécessaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord, alors je m'excuse. Je l'avais lu, mais j'avais oublié.

M. Robinson: Ce n'est pourtant pas ce qui est mis dans le commentaire, à moins que ce fait se soit produit après que ce commentaire ait été rédigé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tous les articles sauf l'article 3 . . .

M. Robinson: D'accord, c'est justement ce que j'ai indiqué.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . apporter les modifications nécessaires.

M. Robinson: Ne devrions-nous pas proposer de modifier l'article 3, afin d'être en règle?

Mlle Mayrand: Non, l'article 3 ne tombe pas sous le coup de cette nouvelle définition; il s'agit d'une question nouvelle.

M. Robinson: Ce n'est pas ce que j'avais compris lorsque nous nous sommes occupés de ces articles.

Mlle Mayrand: Je m'excuse, je suppose que je ne l'ai pas dit . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute façon, tout est maintenant en règle.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis nous passons au DORS/77-826—Règlements sur les produits dangereux (carpettes)—modification. Nous avons ici le document et les lettres écrites par M. Eglington à M^me^ Ostry, ainsi que la réponse du 7 février 1978 du sous-ministre suppléant. Je suppose qu'on va imprimer tout cela au procès-verbal n'est-ce pas?

Le 17 janvier 1978

Madame Sylvia Ostry
Sous-ministre,
Ministère de la Consommation
et des Corporations
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-826, Règlement sur les produits dangereux (carpettes)—Modification

Madame,

Le nouvel article 4 prévoit une étiquette énonçant l'avertissement suivant: en anglais, «Caution—Flammable . . .» et en français «attention—inflammable . . .».

Il serait utile de soumettre la modification au Comité pour savoir pourquoi le terme anglais traditionnel «inflammable» a été écarté en faveur de la variante «flammable». J'ai remarqué que ces deux termes sont utilisés sur les prétroliers et les camions-citernes et je pense que leur utilisation doit être régie par un principe quelconque.

Veuillez agréer, madame, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

[*Texte*]

February 7, 1978

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
KIA 0A4

Dear Mr. Eglington:

Reference is made to your letter of January 17, 1978 regarding SOR/77-826, use of the term "flammable" in the amendment to the Hazardous Products (Carpets) Regulations.

Your observation that the terms inflammable and flammable are both in use is correct. The Oxford dictionary prefers the term inflammable. The Webster disctionary, on the other hand, defines flammable as the term now preferred to inflammable in commerce, industry, etc. Additionally, the International Standards Organization has recommended the word flammable for use in writing international technical standards. By common usage, flammable has become acceptable on this continent.

Where the safety of the public is concerned, we believe it is justifiable to perpetuate a widely-accepted terminology rather than to cause confusion by insisting on being semantically correct.

I am sure that other legislation may use the term inflammable. To facilitate the drafting of regulations and to eliminate confusion in the public mind, possibly the Standing Joint Committee could make a ruling in this matter.

Yours sincerely,

J. Howard
Acting Deputy Minister

Mr. Robinson: My suggestion would be, Mr. Chairman, that we use the *Oxford Dictionary* and not *Webster's*. I think *Oxford* has always been the recognized dictionary in Canada. *Webster's* is more recognized as the American dictionary.

Mr. Eglington: That would have the added advantage that it would be the same word used in both languages.

Mr. Robinson: That is even a better reason for following the *Oxford Dictionary*.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Shall we draw this to the attention of the authority?

Mr. Robinson: What concerns me is that this Acting Deputy Minister, Mr. J. Howard, in his last sentence says:

> . . . the Standing Joint Committee could make a ruling in this matter.

I did not know that we made rulings. This is giving us a little extra power that maybe we do not have. Maybe it is a step in the right direction.

[*Traduction*]

Le 7 février 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 17 janvier 1978 concernant le DORS/77-826 et l'utilisation du terme «flammable» dans la modification au Règlement sur les produits dangereux (carpettes).

Votre remarque sur l'utilisation des deux termes «inflammable» et «flammable» est correcte. Le dictionnaire Oxford préfère le terme inflammable. Par contre, le dictionnaire Webster estime le terme «flammable» préférable à «inflammable» dans la langue du commerce, de l'industrie, etc. De plus, l'Organisation internationale de normalisation a recommandé l'usage du mot «flammable» dans la rédaction des normes techniques internationales. Le mot «flammable» est accepté par l'usage commun sur ce continent.

Lorsque la sécurité du public est en jeu, nous estimons qu'il est opportun de perpétuer une terminologie largement répandue au lieu de risquer de semer la confusion en insistant sur un usage sémantiquement correct.

Je suis certain qu'une autre loi pourrait utiliser le terme «inflammable». Pour faciliter la rédaction des règlements et pour éliminer toute confusion dans l'esprit du public, le Comité mixte permanent pourrait rendre une décision sur cette question.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre suppléant
J. Howard

M. Robinson: Je proposerais que nous nous servions du dictionnaire Oxford et non pas du Webster car l'Oxford a toujours été le dictionnaire reconnu au Canada et Webster est plutôt reconnu du côté américain.

M. Eglington: Il y aurait aussi cet avantage que le mot serait le même dans les deux langues.

M. Robinson: C'est donc une raison de plus pour suivre le dictionnaire Oxford.

Le coprésident (sénateur Forsey): Allons-nous attirer l'attention de l'autorité intéressée dans ce cas?

M. Robinson: Ce qui m'inquiète c'est que le sous-ministre suppléant dans sa dernière phrase indique:

> . . . le comité mixte permanent pourrait rendre une décision sur cette question . . .

J'ignorais que nous rendions des décisions. Cela nous accorde un peu plus de pouvoir que nous n'avons peut-être pas actuellement. Il s'agit, possiblement, d'une démarche dans la bonne direction.

[*Text*]

• 1225

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Maybe that is why it is only an acting deputy minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR/77-841, Nova Scotia Shell fishing Order No. 1, 1977. Here we have this question of the two versions again. Should we print this or is it necessary?

Mr. Robinson: Let us just make the suggestion that the French version be corrected.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is sufficient, I think. Now, then, SOR/77-855, Crop Insurance Regulations, amendment. Here we have the document and a comment of counsel. May we print this, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: No, I do not think so, Mr. Chairman. It will be taken up with the Department of Agriculture and I am sure they will see to it.

Mr. Robinson: So in other words, we expect that the agreement will be recited in the preamble.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have already done this once before.

Mr. Robinson: It is probably only an oversight anyway.

Mr. Eglington: The Department of Agriculture is always very, very co-operative.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then SOR/77-857, Ontario Fresh Grape Order, amendment. Here the French version is proper apparently and the English version needs correction. Is that so? And that is why we should get involved. This is the intention of the people concerned, I think, and that should do it.

Mr. Eglington: The importance of the difference is that if the English text were to govern then the Board could only proceed by making regulations and would have no administrative powers at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Surely highly undesirable. SOR/77-895, Radiation Emitting Devices Regulations, amendment and this again, I think, is just one of these difficulties where the French text is satisfactory and the English one is clumsy and should be drawn to the attention of the people concerned.

SOR/77-1063, General Radio Regulations, Part I, amendment. Here we have counsel's comments and I think it is merely chalking up a victory that they have done what we wanted. Is that it?

Mr. Eglington: There was a particularly obnoxious provision which allowed the Crown to take over radio stations and direct messages and so on and that has been revoked.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So that is all right.

Now, then SOR/77-1129, Motor Vehicle Safety Regulations, amendment. Here we have the document and counsel's comment.

[*Translation*]

Le coprésident (M. Baldwin): C'est peut-être pour cette raison-là que nous n'avons à faire qu'avec le sous-ministre suppléant.

Le coprésident (sénateur Forsey): DORS/77-841, Décret d'interdiction de la pêche aux mollusques (Nouvelle-Écosse) (1977) (nº 1). Voilà encore une question de divergences entre les versions. Serait-il nécessaire de l'imprimer?

M. Robinson: Proposons tout simplement que la version française soit corrigée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela suffit, je pense. Ensuite, DORS/77-855, Règlements sur l'assurance-récolte, modification. Voilà le document et peut-être que notre conseiller aurait quelque chose à nous dire. Devrions-nous l'imprimer, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Non, je ne le crois pas, monsieur le président. Cette question sera réglée auprès du ministère de l'Agriculture et je suis certain qu'il y apportera les changements nécessaires.

M. Robinson: Donc, en d'autres termes, nous nous attendons à ce que l'accord soit cité dans le préambule.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous l'avons déjà fait à une occasion précédente.

M. Robinson: Il s'agit probablement d'une simple omission.

M. Eglington: Le ministère de l'Agriculture fait toujours preuve de beaucoup de bonne volonté.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors passons au DORS/77-857, Décret sur le raisin frais de l'Ontario-modification. Semble-t-il que la version française est correcte et qu'il s'agit ici d'une correction à apporter à la version anglaise. N'est-ce pas? D'où la raison de notre intervention. Je crois que c'est l'intention des gens concernés, et cela devrait suffire.

M. Eglington: Il importe ici de savoir que si la version anglaise devait l'emporter, l'office ne pourrait qu'établir des règlements et n'aurait aucun pouvoir administratif.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certes, une situation peu désirable. DORS/77-895, Règlements sur les dispositifs émettant des radiations-modification. Ici, encore une fois, il s'agit d'un problème de libellé posé par le fait que la version française est satisfaisante et que l'anglais est boiteux et mérite l'attention des gens concernés.

DORS/77-1063, Règlement général sur la radio, Partie I, modification. Ci-joints, les commentaires du conseiller et je crois qu'il s'agit simplement d'une victoire de notre part, dans ce sens qu'ils ont fait ce que nous leur avons demandé, n'est-ce pas?

M. Eglington: Il y avait une disposition particulièrement insupportable qui permettait à la Couronne de prendre la direction des stations de radio et de contrôler les annonces, etc., alors on l'a révoquée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc, la question est réglée.

Maintenant, passons au DORS/77-1129, Règlements sur la sécurité des véhicules automobiles—modification. Vous trouverez ci-joints le document et le commentaire du conseiller.

[*Texte*]

Mlle Mayrand: Je voudrais simplement vous faire remarquer ici la différence qu'il y a dans la rédaction des deux versions du règlement. Depuis quelque temps, dans les versions françaises, on tend à simplifier de plus en plus mais dans ce cas-ci, je me demande s'il y a une raison assez importante qui a forcé d'une certaine façon les rédacteurs de la version anglaise à énumérer de la façon dont ils l'ont fait. S'il y a une raison, je crois que cela devrait être reflété dans la version française. Tout ce que l'on dit, c'est que cela doit être donné par courrier affranchi. Alors, le français devient très simple en comparaison de l'anglais. De toute façon, je crois que je vais écrire pour leur demander la raison.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, justement. C'est tout ce qu'il faut, j'espère. Merci, mademoiselle.

SOR/77-158 Commonwealth Law Ministers Meeting Remission Order and here we have a document and . . .

Mr. Robinson: Which one is recommended?

Miss Mayrand: I think Mr. Robinson, that the English version was the correct one. I will point it out to the department but since it was for a convention, I think, or for the Commonwealth Law Ministers' meeting in 1977, I think it would be very out of date at this point but I will point it out any way.

Mr. Robinson: Good.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SI/77-162, Imported Prefabricated Buildings and Structural Building Sections Remission Order, amendment and here we have got another of these differences between the two versions and so I imagine two versions should be called to the attention of the proper authorities.

• 1230

Now, then SI/77-170, Proclamation Prescribing the Dimensions and Design of the One Cent Coin. Here we have the proclamation and a letter from Mr. Eglington to Mr. Ross and one from Mr. Ross to Mr. Eglington. What should we do with these?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, the letter from Mr. Ross is worth printing because it adds to the catalogue of the problems arising out of the definition of statutory instruments. It is well to have these on the public record.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So ordered.

December 12, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

[*Traduction*]

Miss Mayrand: I would simply like to point out here the difference between the wording of the two texts of the regulations. For some time now, the French versions have tended to be more and more simplified, but in this case, I am wondering whether there was not a valid reason which led, in some way, the drafters of the English text to enumerate as they have done. If so, I feel it should be reflected in the French version. All we are saying here is that it should be given by prepaid mail. So the French becomes very simple in comparison with the English. In any case, I think I will write to ask them for an explanation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Exactly. That is all that is needed, I hope. Thank you, Miss Mayrand.

DORS/77-158, Décret de remise pour la réunion des ministres de la Justice du Commonwealth et nous avons ici un document et . . .

M. Robinson: Laquelle recommande-t-on?

Mlle Mayrand: Je crois, monsieur Robinson, que la version anglaise est celle qui était correcte. Je signalerai ce point au ministère, mais puisqu'il s'agissait d'une réunion, je crois, ou plutôt de la réunion des ministres de la Justice du Commonwealth qui a eu lieu en 1977, il serait un peu tard maintenant de le faire; toutefois, je le soulèverai.

M. Robinson: Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): TR/77-162, Décret de remise sur les bâtiments préfabriqués et les éléments porteurs importés—modification. Encore une fois, il s'agit d'une divergence entre les deux versions, alors je suppose qu'on devrait attirer l'attention des autorités concernées sur cette erreur.

Passons maintenant au DORS/77-170, Proclamation prescrivant les dimensions et le dessin de la pièce d'un cent à compter du 1er janvier 1978. Nous avons ici la proclamation et une lettre de M. Eglington à M. Ross et une lettre envoyée par M. Ross à M. Eglington. Que devrions-nous en faire?

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que la lettre de M. Ross vaut d'être imprimée, car elle représente encore une fois le problème que nous pose la définition d'un texte réglementaire. On ferait aussi bien de les consigner au compte rendu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il en est ainsi ordonné.

Le 12 décembre 1977

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Édifice Victoria
140 rue Wellington, pièce 312
Ottawa (Ontario).

[*Text*]

Re: SI/77-170 Proclamation Prescribing the Dimensions and Design of the One Cent Coin Effective January 1, 1978

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of November 22, 1977, in which you question whether the above proclamation is regarded as a statutory instrument.

The proclamation is indeed regarded by this office as a statutory instrument. There are occasions when proclamations have been made in the exercixe of a legislative power and they are given an SOR registration number. In the present case it is apparent that the proclamation should have been registered with an SOR number instead of an SI number, but we do not regard this to be a significant defect. In fact every proclamation must be examined by our department so we regard them all as having been dealt with in accordance with the Statutory Instruments Act, whether or not they constitute regulations.

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is nothing further to do about that.

Now, SI/77-178, Machines and Accessories Parts Remission Order, amendment. Here we have again one of these discrepancies which I presume we simply draw to the attention of the authorities.

The same is true I think of the next one, SI/77-182, Television Set Remission Order.

And that, I think, concludes our business. We merely have to add now—unless somebody has another point to raise—we merely have to add now the list of the other things before us without comment. Is that correct?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And there must be a steering committee meeting at the earliest possible moment. Who, by the way, are on the steering committee now? Have we ever settled that? Presumably the two chairmen, the vice-chairman and . . .

Mr. Eglington: Mr. Béchard.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Do you object to that motion?

Mr. Eglington: Well, there was one other thing that I wanted to bring up too.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Could you stay for 93.67 seconds, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I think so.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thanks. And Mr. McKinley, how about you?

[*Translation*]

Objet: TR/77-170, Proclamation prescrivant les dimensions et le dessin de la pièce d'un cent à compter du 1er janvier 1978.

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 22 novembre dernier dans laquelle vous vous demandiez si la Proclamation susmentionnée était considérée comme un texte réglementaire.

La Proclamation est effectivement considérée par mon bureau comme un texte réglementaire. Il arrive toutefois que des proclamations soient faites dans l'exercice d'un pouvoir législatif et qu'on les enregistre comme des DORS. Dans le cas qui nous occupe, la proclamation aurait manifestement dû être enregistrée comme un DORS plutôt que comme un TR, mais nous n'estimons pas qu'il s'agit là d'une erreur importante. De fait, comme toute proclamation doit être étudiée par notre bureau, nous les considérons toutes comme ayant été traitées conformément à la Loi sur les textes réglementaires, qu'elles constituent ou non un règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

A. S. Ross,
Conseiller juridique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y a plus rien à y faire.

Maintenant, TR/77-178, Décret de remise à l'égard des pièces de machines et d'accessoires, modification. Encore une fois, il s'agit d'une divergence qu'il faut, je suppose, porter à l'attention des autorités.

Il s'agit de la même chose en ce qui concerne le prochain, TR/77-182, Décret de remise de douanes (appareils de télévision).

Et celui-ci, je crois, termine l'ordre du jour. A moins qu'on ait d'autres points à soulever, il s'agit simplement d'ajouter la liste d'autres articles devant nous qui sont sans commentaire, n'est-ce-pas?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faut tenir une réunion du comité directeur aussitôt que possible. A ce propos, qui sont les membres de ce comité à l'heure actuelle? Avons-nous jamais réglé cette question? Forcément, les deux coprésidents, le vice-président et . . .

M. Eglington: Monsieur Béchard.

Le coprésident (M. Baldwin): Opposez-vous des objections à cette motion?

M. Eglington: Il y avait encore un point que je voulais soulever.

Le coprésident (M. Baldwin): Pouvez-vous rester encore 93.67 secondes, monsieur Robinson?

M. Robinson: Je crois bien.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci. Et vous, monsieur McKinley?

[*Texte*]

Mr. McKinley: My best constituents are waiting in my office for lungh. One or two minutes would be okay but I should be there now.

Mr. Eglington: Well, for one thing, there is a . . .

An hon. Member: Is this on the record or off the record?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Off the record.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

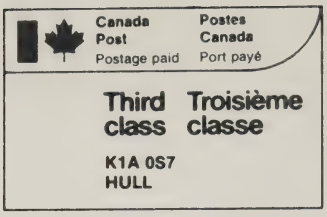
M. McKinley: Mes meilleurs commettants m'attendent dans mon bureau pour aller déjeuner. Encore une ou deux minutes, mais je devrais déjà y être.

M. Eglington: Eh bien, premièrement il y a . . .

Une voix: Enregistrons-nous toujours ces délibérations?

Le coprésident (M. Balwin): Non.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULE
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canad
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Tuesday, April 11, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 21

Le mardi 11 avril 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

LIBRARY
MAY 17 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

26299—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin — Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*) — Gauthier (*Ottawa-Vanier*)
Béchard — Hnatyshyn
Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:
M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond — Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (Mme) — Leblanc (*Laurier*)
Joyal — McKinley—(12)
Lambert (*Bellechasse*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 11, 1978
(22)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:40 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard and McKinley.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From National Anti-Poverty Organization: Mrs. Margery Hartling, Executive Director. *From Ontario Press Council:* Mr. Davidson Dunton, President; Mr. Fraser MacDougall, Executive Secretary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (*See Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6*).

Ordered,—That the brief submitted by the National Anti-Poverty Organization be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-14"*).

Ordered,—That the brief submitted by Mr. Ken Rubin be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-15"*).

The witnesses answered questions.

At 9:50 o'clock p.m. this day, the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 AVRIL 1978
(22)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin, (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard et McKinley.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De l'Organisation nationale d'anti-pauvreté: M^me^ Margery Hartling, directeur exécutif. *Du Conseil de la presse de l'Ontario:* M. Davidson Dunton, président; M. Fraser MacDougall, secrétaire exécutif.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (*Voir procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

Il est ordonné,—Que le mémoire soumis par l'Organisation nationale d'anti-pauvreté soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «RSI-14»*).

Il est ordonné,—Que le mémoire présenté par M. Ken Rubin soit joint aux procès-verbal et témoignagnes de ce jour. (*Voir appendice «RSI-15»*).

Les témoins répondent aux questions.

A 21 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 11, 1978

• 2036

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Members of the Committee, Mr. Co-Chairman, we have a quorum for taking evidence and we have two briefs and representatives here from the National Anti-Poverty Organization, Mrs. Margery Hartling, and representatives from the Ontario Press Council.

However, before we get into that, may I just take one minute and go back to our other role. I was instructed by the Committee last Thursday to discuss with the Postmaster General the question of whether or not the Post Office Department was prepared to exercise some flexibility and to consider coming back to Parliament to ask for authority to raise postal rates rather than doing it by Order in Council and regulations. I wrote to Mr. Lamontagne and I also spoke to him in the House. He has not responded to my letter but he told me categorically in the House that the government and the Post Office Department were staying with their views. They had legal advice to the effect that they were quite within their rights to increase the postal rates, either first, second or third class, as the case may be, with the use of Statutory Regulations and Orders in Council, and so that is his position. I mention this because I will not be here next Thursday, and if we do get a quorum we can discuss it later, but I am going out to a very interesting nominating convention so I am going to have to miss you people here next Thursday. It is Rivière-de-la-Paix.

Mr. Co-Chairman and I have discussed this. We think we will call Mrs. Margery Hartling and the brief from the Anti-Poverty Organization. Mrs. Hartling, would you like to come up here and . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I presume, Mr. Co-Chairman, we will be printing this brief.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, yes, the brief will be printed, and while I am at it, in case I forget, there was a brief presented and circulated and translated from Mr. Ken Rubin. He has not asked to appear and I spoke to him about that but I think we should have that printed so that it will be a part of our preceedings. Is that agreed to?

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have it in both languages. In fact, I think we have two documents from him, have we not? The public's right to information and then an annex, I think, is there not?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think that is right, yes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Annexe au mémoire de mars 1978. Je crois que j'ai les deux documents dans les deux langues.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will have them both, I suppose, printed. Parliamentary senators who have some spare time during the interesting intervening period, it will be something for them to read.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 11 avril 1978

[*Translation*]

Le coprésident (M. Baldwin): Messieurs, nous avons le quorum pour entendre des témoignages. Nous accueillons aujourd'hui les représentants de l'Organisation nationale d'anti-pauvreté, M^me^ Margery Hartling, et de l'Ontario Press Council.

Toutefois, avant d'aborder ce sujet, j'aimerais consacrer une minute ou deux à un autre sujet. Jeudi dernier, le Comité m'avait chargé de demander au ministre des Postes si son ministère était prêt à faire preuve de souplesse en demandant au Parlement le pouvoir d'augmenter ses tarifs postiers, plutôt que de procéder par voie d'arrêté en conseil et de règlements. J'ai adressé une lettre à M. Lamontagne à ce sujet et j'ai également eu l'occasion de lui parler à la Chambre. Il n'a pas répondu à ma lettre, mais il m'a dit de façon catégorique, à la Chambre, que le gouvernement et le ministère des Postes restaient sur leur position, étant donné que, selon la loi, ils avaient tout à fait le droit d'augmenter les tarifs postaux, que ce soit de première, de deuxième ou de troisième classe, au moyen d'arrêtés en conseil et de règlements. Je vous dis cela, car je serai absent jeudi prochain, et, si nous n'avons pas le quorum, nous pourrons en discuter plus tard. En effet, je dois me rendre à une convention de mise en candidature qui sera très certainement intéressante, mais je regrette de ne pouvoir être là jeudi prochain. Cette convention se passe à Rivière-de-La-Paix.

Le coprésident et moi-même en avons discuté. Nous allons maintenant demander à M^me^ Margery Hartling de venir s'asseoir à la table. Elle représente l'Organisation nationale d'anti-pauvreté.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, je suppose que ce mémoire va être annexé à notre procès-verbal.

Le coprésident (M. Baldwin): En effet, et pendant que j'y suis, au cas où j'oublie par la suite, un mémoire de M. Ken Rubin a été déposé et distribué aux membres dans les deux langues officielles. M. Rubin n'avait pas demandé à comparaître devant le comité, et je pense que son mémoire devrait être annexé à notre procès-verbal. Êtes-vous d'accord?

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est dans les deux langues. En fait, nous avons reçu deux documents de M. Rubin, n'est-ce pas? Le droit du public à l'information et l'annexe.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous avez raison.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is an annex to the brief submitted in March, 1978. I think I have the documents in both languages.

Le coprésident (M. Baldwin): Les deux documents seront annexés. Les sénateurs qui auront du temps à perdre pendant l'ajournement de la Chambre pourront lire ces documents.

[*Texte*]

Mrs. Hartling, thank you for being here. Your brief now has been circulated and I think all members have had a chance to read it and become familiar with it. Do you want to comment on any particular aspects of it and then we will have some questions, or how would you like to approach it? I think we have all had a chance to read it and we are familiar with the brief itself.

Mrs. Margery Hartling (Executive Director, National Anti-Poverty Organization): I think about the only thing I would like to mention at this time is that we do have, I think, a great concern both for the use of information and, secondly, that access to information be equalized through some measures, and perhaps for the poor of Canada we may require special measures be taken to give access to information to Canadians.

I think I prefer just to answer questions.

• 2040

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you very much. Senator Godfrey.

Senator Godfrey: One of the problems we are considering is this question of who you appeal to. I think I am not overstating it when I think probably the feeling of the Committee is that there should be some kind of appeal to some body if information is refused. You suggest that it should be to an information commissioner and other people have suggested that, whereas others have said it should be an appeal to the courts. I would just like to know why you prefer an information commissioner as opposed to say appealing to the federal court.

Mrs. Hartling: I think first of all we have said in our brief that probably the poor have more contact very often with the judiciary system, probably in an entirely different perspective, but that we do not find the judiciary system has sufficient access to it. I would say that in recent years, and in fact even more particularly in recent months, access to the judiciary system is practically nonexistent.

There was a move at one time to increase the amount of legal aid available, especially in the civil courts, and this would be I would assume primarily a civil court matter. But most of the provincial governments have been reducing their contribution to legal aid. It never did fully develop in some of the provinces in Canada and we just feel that that entire system is entirely too inaccessible to most Canadians today, and as a result have opted for an information commissioner.

Senator Godfrey: I have made the suggestion and other people have, I think, that you might have a sort of compromise between the two systems, that is, that you have an information commissioner who has not got the power to enforce any opinion that he has, but that in effect he is somebody you could write to. He would look at the document. He would be judicial in his approach and would do what you would suggest. He would negotiate if necessary and then he would give an opinion as to whether or not it should be released. Then if the department or the Minister refused to release it, you would go

[*Traduction*]

Madame Hartling, je vous remercie d'être venue devant notre comité. Votre mémoire a été distribué à tous les membres, et ils ont donc eu le temps d'en prendre connaissance. Avez-vous quelques précisions à apporter, sinon, nous commencerons directement par les questions?

Mme Margery Hartling (Directeur administratif de l'Organisation nationale d'anti-pauvreté): La seule chose que j'aimerais vous dire est que nous nous préoccupons beaucoup, premièrement, de l'utilisation de l'information et, deuxièmement, de l'accès à l'information qui, selon nous, doit être offert de façon égale à tous les Canadiens, même si cela nécessite parfois certaines mesures spéciales à l'intention des groupes les plus démunis.

Je vais maintenant vous laisser poser vos questions.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci beaucoup. Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: L'un des problèmes auxquels nous nous heurtons est celui de savoir auprès de quel organisme on pourra faire appel. Je ne pense pas exagérer en disant que, selon les membres du comité, il faudrait instituer un organisme d'appel si les documents demandés sont refusés. Vous proposez, comme d'autres témoins d'ailleurs, la nomination d'un commissaire à l'information, mais d'autres témoins estiment que les appels devraient être interjetés auprès des tribunaux. J'aimerais simplement savoir pourquoi vous préférez que l'on fasse appel auprès d'un commissaire à l'information plutôt qu'auprès d'un tribunal fédéral.

Mme Hartling: Tout d'abord, nous disons dans notre mémoire que les groupes les plus démunis ont sans doute plus de contacts avec le système judiciaire, et cela dans un contexte totalement différent. Or, nous estimons que ce système n'est pas suffisamment accessible; je dirais même que, depuis quelques mois, le système judiciaire est pratiquement inaccessible.

On avait tenté, à une certaine époque, d'augmenter les services d'aide juridique, surtout en ce qui concerne les tribunaux civils, et je pense que les appels interjetés dans le domaine de l'accès à l'information concerneraient des tribunaux civils. Toutefois, la plupart des gouvernements provinciaux ont réduit leur contribution aux services d'aide juridique. Dans certaines provinces, ces services ne se sont jamais vraiment développés, et nous estimons tout simplement que tout le système judiciaire au Canada est encore trop inaccessible pour la majorité des Canadiens, et c'est la raison pour laquelle nous préférerions avoir un commissaire à l'information.

Le sénateur Godfrey: D'aucuns prétendent qu'on pourrait en arriver à une sorte de compromis entre les deux systèmes, à savoir que la décision du commissaire à l'information ne serait pas exécutoire, mais que, en quelque sorte, ce serait la personne à laquelle vous vous adresseriez pour réclamer tel ou tel document. Ce commissaire examinerait le document demandé et négocierait, s'il y a lieu, avant de décider si, à son avis, le document devrait ou non être publié. Ensuite, si le ministère ou le ministre refuse de le publier, il faudrait s'adresser aux tribunaux. Certes, le commissaire à l'information on pourra

[*Text*]

to the courts. But hopefully the information commissioner would be able to resolve 95 per cent of these things without going to the courts in a very informal way. Have you thought of that sort of compromise between the courts and what you suggest?

Mrs. Hartling: I would expect that with most matters that are fairly easily, or not so easily but with a lesser degree of difficulty, resolved, th court of last resort would still remain that same inaccessible object. It will be simple to obtain certain information or to try to make your point through that type of system, but you would still run into the same problem and in all likelihood those same poor people would be denied access, primarily because of their being unable to obtain legal counsel.

There is a lack of support for that kind of activity in the country. There is no recognition of the need. For example, I have had quite a bit of experience in regulatory tribunals and we found it is a costly battle to be able to obtain legal counsel, even through the assistance of government programs. So I really do strongly feel that if the judiciary were the court of last resort, so to speak, you would still have the same difficulty and probably with the most important points and the most important cases, those which really wanted to test the finest points of the law.

Senator Godfrey: It has been suggested, and I think it is probably relevant, that if the Information Commissioner or whatever you want to call him says that the government should produce the information, he has not the power to force it, and the government does not produce the information, then the person who wants the information can appeal to the courts and the government must then pay the costs of the person appealing to the court whether he wins or loses. In other words, the Information Commissioner has said we should have it, therefore, he has a prima facie case, therefore, he should appeal at the expense of the government. If the government refuses to obey or follow the Commissioner, would that not sort of take care of one of your objections, at least where the Information Commissioner has decided that he is entitled to the information but the government will not give it to him.

• 2045

Mrs. Hartling: With all due respect to the legal profession, many people know lawyers very well as their friends and very often can ask them to take a case in which they would wholeheartedly give that kind of consideration but if anyone had to make any kind of payment in advance, and these cases are expensive, in the case of a poor person it is going to be a lawyer and a lawyer who, in all likelihood, is not known to them. I know that the experience has been that poor people, although they have had access to some of the court systems, have not had access to, for example, the Supreme Court of Canada, not even through the legal aid systems. And if they have had access in any way it is often through the use of extremely inexperienced lawyers which in one sense is unfair to them.

In the case of as important a consideration as access to information that was important to that person's livelihood or

[*Translation*]

répondre à 95 p. 100 des demandes qui lui seront soumises sans qu'il soit nécessaire de s'adresser aux tribunaux. Avez-vous envisagé ce genre de compromis?

Mme Hartling: A mon avis, avec des cas qui seraient faciles, ou tout au moins pas trop difficiles, à résoudre, les tribunaux de dernier recours resteraient quand même aussi inaccessibles. Avec le système que vous proposez, il serait assez simple d'essayer d'obtenir certaines informations, mais vous finiriez toujours par vous heurter au même problème, à savoir que ce serait toujours les groupes les plus démunis qui n'auraient pas accès à cette information parce qu'ils ne pourraient avoir recours aux services d'un avocat.

On ne parle guère de ce problème au Canada. Par exemple, dans les tribunaux de réglementation, j'ai constaté qu'il en coûtait très cher de faire appel aux services d'un avocat, même dans le cadre des programmes d'aide gouvernementaux. J'estime donc que si le système judiciaire était le tribunal de dernier recours, pour ainsi dire, on se heurterait au même problème qu'à l'heure actuelle.

Le sénateur Godfrey: Certains témoins ont proposé que, si le commissaire à l'information demande au gouvernement de publier un document et que celui-ci refuse, la personne qui a demandé le document puisse faire appel aux tribunaux, mais que le gouvernement assume les frais juridiques, quelle que soit l'issue du procès. En d'autres termes, si le commissaire à l'information estime que le document devrait être publié, et que le gouvernement refuse de le faire, il devrait pouvoir s'adresser à un tribunal, aux frais du gouvernement. Ne pensez-vous pas qu'un tel système permettrait d'aplanir les difficultés que vous avez mentionnées?

Mme Hartling: Beaucoup de personnes ont des avocats parmi leurs relations et peuvent donc s'adresser à eux dans ce genre de situation; toutefois, celui qui doit avancer une certaine somme pour engager les services d'un avocat—et Dieu sait que cela coûte cher—va engager un avocat que, dans la plupart des cas, il ne connaît pas. Les gens les plus démunis ont souvent déjà eu affaire avec des tribunaux, mais jamais avec la Cour suprême du Canada, par exemple, par l'intermédiaire des services d'aide juridique. Or, lorsqu'ils ont eu accès à ces tribunaux, c'était souvent par l'intermédiaire d'avocats très inexpérimentés, ce qui ne les aide guère.

Pour une question aussi importante que l'accès à l'information, le simple citoyen devrait avoir tous les atouts de son côté,

[*Texte*]

to their existence, they should be given the best that is available. And that to me would not be available under any circumstances that exist today unless some special legal counsel was made available for that purpose. I wonder whether it is possible to avoid using the time of the court or whether perhaps it would not be a less expensive approach, too, than using the time of the courts because I do know that the courts are very, very crowded these days.

Senator Godfrey: Yes, I would agree. I guess the only way in which we possibly differ is that I would say for the reasons that you give that there should be a sort of informal appeal where you do not even need to have a lawyer to an information commissioner. The only place where we separate is whether his ruling should be binding or not and if you were going to have a binding ruling, then eventually there should be an appeal to the courts.

I can understand your difficulties. But if, in effect, they are appealing when the Information Commissioner has ruled in their favour and the government will not obey it; then if the government has to pay the costs I do not think they will find too much difficulty in getting a competent lawyer to act for them at the government's expense.

Mrs. Hartling: If they know the way to the competent lawyers.

Senator Godfrey: Yes. That is a problem for everybody.

Mrs. Hartling: There is a gap, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Joint Chairman, do you have some questions?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I have a number of questions I would like to ask. First of all, on your page 5, you say that you think

> . . . the government should adopt as soon as possible legislation that would allow Canadians access to public documents on a selective basis.

I do not know what you meant by "a selective basis"; that rather startled me because it sounded as if it were a bit restrictive.

Mrs. Hartling: I think really the . . . if I can just find the recommendation over here.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Page 5; your first point on page 5. Number 1 there.

Mrs. Hartling: I think we have recognized the need for exceptions in terms of the information . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that what you meant?

Mrs. Hartling: . . . provided and that is selected.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then you come to the question of exemptions and you say, on page 6, your point 9, that:

> . . . the only ground for exemptions be under the clearly defined "national interest" rubric . . .

[*Traduction*]

ce qui ne serait pas du tout le cas dans la situation actuelle, à moins que des services juridiques spéciaux ne soient mis à sa disposition. On devrait essayer de trouver une autre solution qui ne soit pas aussi coûteuse que les tribunaux, ou bien qui ne leur fasse pas perdre du temps, étant donné qu'ils sont fort occupés en ce moment.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec vous. Toutefois, j'estime que l'accès à un commissaire à l'information ne devrait pas se faire obligatoirement par l'intermédiaire d'un avocat. Nous ne sommes pas d'accord sur la question de savoir si la décision du commissaire devrait être exécutoire et, si oui, s'il devrait y avoir possibilité d'appel auprès d'un tribunal.

Je comprends les difficultés que vous avez mentionnées. Toutefois, si le commissaire à l'information estime que le document demandé devrait être publié et que le gouvernement refuse d'obéir, il ne devrait pas être trop difficile au requérant de se trouver un bon avocat si le gouvernement paie les frais juridiques.

Mme Hartling: Oui, mais il faut connaître de bons avocats.

Le sénateur Godfrey: Oui. C'est un problème pour tout le monde.

Mme Hartling: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le coprésident, avez-vous des questions à poser?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Tout d'abord, à la page 4, vous proposez:

> Que le gouvernement du Canada adopte aussitôt que possible une loi qui permettrait à tous les Canadiens d'avoir accès aux documents publics selon une méthode sélective.

Qu'entendez-vous par «méthode sélective»? Le choix de cette expression m'a beaucoup étonné, étant donné qu'elle me paraît un peu restrictive.

Mme Hartling: Je cherche la citation . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): A la page 4, la première recommandation.

Mme Hartling: Nous reconnaissons ici qu'il y a certaines exceptions à l'accès à l'information . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est là le sens de votre recommandation?

Mme Hartling: . . . certaines exceptions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous parlez ensuite des exemptions et vous dites, à la page 5, à la recommandation numéro 9, que:

> . . . les seules raisons d'exemption tombent sous la rubrique nettement définie de «l'intérêt national», . . .

[*Text*]

Some of the witnesses we have had before us have suggested that even the phrase "national security" is too broad and I should think would have said even more that "national interest" is pretty broad. Had you something more specific in mind than appears there? You have something later on about national defence, I think.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Number 10.

Mrs. Hartling: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes:

> We accept the general consensus that for the protection of Canada's national interest, certain intelligence and military information as it relates to activities by foreign powers should be considered exempt.

• 2050

But your number nine looked to me as if it might be a pretty large exemption. In fact, unless you had something more specific in mind . . .

Mrs. Hartling: No, I think, rather than using the existing definitions that we were essentially trying to recommend that a very narrow and precisely defined definition of national interest be established and that that be the guideline to be followed, but that it be extremely narrow and extremely well defined and clearly defined so that there is very little room for—As you said, the definition of national interest today may be unclear. I believe this can be clarified, and should be.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then you have point seven, something that surprised me also, that there be a minimum fee of $25 for services rendered, and this is something I think we have not ordinarily had from other witnesses and it is really the last thing I should have expected from your organization.

Mrs. Hartling: There was a reference made in the Green Paper as to whether or not you should have fees. We realized that there is a matter of costs involved. And, quite frankly, I think that some groups of people in this country who could well afford to pay for the services probably make a lot more use of the services than the people who we represent. The minimal fee that is suggested there, the $25, that is a maximum actually suggested, but that there be a fee so that you are actually paying for the service you are getting rather than have a lot of people paying for a service that is only of value to a certain small group of people.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think that other witnesses have suggested that there ought really not to be a fee unless there is some large amount of work involved, something of that sort, to the best of my recollection.

Mrs. Hartling: Well, this is what we were really referring to, a fee for the service rendered, like photocopying and documentation and that. If I am asked to make photocopies for my office it costs us a certain amount of money to produce those.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

[*Translation*]

Certains témoins qui ont comparu devant le comité estimaient que l'expression «sécurité nationale» était trop vague, tout comme l'expression, sans doute, «intérêt national». A quoi pensiez-vous plus précisément? Sans doute à la défense nationale.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est la recommandation numéro 10.

Mme Hartling: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

> Nous acceptons l'avis général que, pour assumer la protection de l'intérêt national, certains renseignements d'ordre militaire portant sur les activités de puissances étrangères, devraient être considérés comme exempts.

Mais votre recommandation nº 9 me paraissait constituer une exemption très vague. En fait, à moins que vous ne pensiez à quelque chose de plus précis . . .

Mme Hartling: En fait, plutôt que d'employer les définitions existantes, nous essayons plutôt de recommander l'élaboration d'une définition plus précise de l'intérêt national; nous insistons pour que cette définition soit extrêmement précise et stricte afin qu'elle n'ouvre pas la voie à des abus.

Le coprésident (sénateur Forsey): Votre recommandation nº 7 m'a également un peu surpris, puisque vous y proposez qu'un droit minimal de $25 soit prévu pour des services rendus; c'est la première fois que l'on nous fait ce genre de suggestion et je dois vous avouer que votre groupe est le dernier auquel j'aurais pensé qui puisse la faire.

Mme Hartling: Le Livre vert soulevait la question de savoir si un droit devrait ou non être imposé. L'accès à l'information entraîne toutes sortes de dépenses. Certes, ceux qui peuvent se permettre de payer pour les services rendus profitent bien davantage de ces services que les gens que nous représentons. Toutefois, nous proposons qu'un droit minimal de $25 soit prévu pour des services qui sont réellement rendus, plutôt que de faire payer des gens pour un service qui ne profite qu'à un petit groupe de la société.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certains témoins nous ont dit qu'un droit ne devrait pas être imposé, à moins que les recherches nécessaires entraînent des frais importants.

Mme Hartling: C'est justement ce que nous voulons, un droit minimal pour services rendus, comme la photocopie, les services de documentation, etc . . . Si l'on me demande de faire des photocopies pour mon bureau, cela me coûte une certaine somme d'argent.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet.

[*Texte*]

Mrs. Hartling: And it was those costs that we were referring to primarily, that it was for the services rendered, and I think that is stated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes, I see. But the general concept that other people have advanced to us is that the securing of this information should be a right and that therefore there should not be a fee charged except where there is some considerable expense involved in producing the material. Would you agree with that, that in general there should be a right and in general it should not be made dependent on somebody's ability to pay for it?

Mrs. Hartling: Yes. I think what we were referring to here was having to use the special offices of an information commissioner, for example, to secure information other than that which is normally published and available to people now. I mean there is a considerable amount of information that is produced and available to the public in general. But I think probably the idea of a fee was also initiated to ensure that there was no question of abuse of use of information, etc.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now there are a couple of other things. I am sorry to ask so many questions.

Mrs. Hartling: I am sorry. The other point on the fee is that I guess nobody really has mentioned the fee but the fee was mentioned in the Green Paper and, rather than say there should be no fee, we felt that we should deal with it in itself in the event that there was one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have another question here on your point three on page five.

> 3. That professional groups and other organizations that have access to personal and other information on poor people, initiate along with poor people's representatives a mechanism of control as to the information's use, misure and abuse.

Now, I wondered what precisely you had in mind there because it does not seem to fit in, very closely at least, with anything that is in the Green Paper, which is what we are supposed to be considering?

Mrs. Hartling: No, I guess we perceived it as being a consideration that may have, in fact, been left out.

• 2055

That information is used; information that is produced by the federal government, for example, is often used by professional groups and other governments, in fact, to produce policies and programs which, in the end, wind up affecting the poor.

We have been trying to express some concern over the use of the information that is given. We feel that if you are going to produce, for example, statistics on the poor, I have seen statistics on the poor turned into an amount that is paid to them every month called "welfare," that provides them with an inadequate amount to eat. Statistics were produced that said to feed a healthy family of four you need *X* number of dollars. And they provided an unhealthy family of four with that same amount to try to feed them. It is the use of

[*Traduction*]

Mme Hartling: Et c'est de ces coûts que nous parlons, c'est-à-dire des services rendus. La recommandation est claire sur ce point.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je comprends. Toutefois, des témoins nous ont dit que l'accès à l'information était un droit et que l'on ne devrait pas être obligé de payer pour s'en prévaloir, sauf lorsque la production du document entraîne des frais considérables. Ne pensez-vous pas qu'il s'agit là d'un droit dont la jouissance ne devrait pas dépendre de la capacité financière de l'intéressé?

Mme Hartling: Certes, mais nous pensions plus précisément aux recherches spéciales qu'un commissaire à l'information doit faire, par exemple, pour obtenir tel ou tel document qui n'est pas normalement publié. Beaucoup de documents sont publiés de façon régulière mais, l'imposition d'un droit minimal était destinée à limiter en quelque sorte les risques d'abus, si vous voulez.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai d'autres questions à vous poser, je suis désolé d'être si bavard.

Mme Hartling: A propos de cette question du droit minimal, j'aimerais vous signaler qu'il est mentionné dans le Livre vert et que c'est la raison pour laquelle nous avons jugé bon d'en parler dans notre mémoire.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais vous poser une autre question au sujet de votre recommandation nº 3 à la page 4:

> 3. Que les groupes professionnels et autres organismes qui ont accès à une information personnelle et autre sur les indigents, entreprennent en compagnie des représentants des pauvres, le mécanisme de contrôle sur l'utilisation, la mauvaise utilisation et l'abus de l'information.

A quoi pensiez-vous précisément en formulant cette recommandation, car je n'ai pas l'impression qu'elle se rapporte directement au Livre vert?

Mme Hartling: Non, mais nous pensions justement que cet aspect avait été négligé dans le Livre vert.

L'information émanant du gouvernement fédéral est souvent utilisée par des groupes non professionnels et par d'autres gouvernements dans l'élaboration des politiques et programmes qui, en dernière analyse, touchent les pauvres.

Nous avons essayé d'exprimer la préoccupation que nous avons au sujet de l'utilisation de cette information. Dans le cas de la statistique, par exemple, des informations sur les indigents ne reflètent rien d'autre que le montant du chèque d'assistance que ces derniers reçoivent chaque mois et qui leur donne suffisamment d'argent pour mal se nourrir. C'est l'utilisation de l'information et de la statistique qui nous préoccupe beaucoup, ainsi que l'utilisation que les groupes non professionnels font de ces chiffres et de ces renseignements. Lorsque

[*Text*]

information and statistics that we have been very concerned with, and the use professional groups make. I say "professional groups" because they are primarily the people with whom those groups of the poor on welfare, on unemployment insurance and so on, are primarily confronting or having to deal with in society.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I understand your concern, but I wonder if you have something fairly specific to suggest by way of mechanism of control, as you put it here. I was not quite sure what that implied. I am afraid I have not got very much imagination, but if you would enlighten me a little on it I would be much obliged to you.

Mrs. Hartling: I do not think we have too many specifics concerning a mechanism at this point, but what we are recommending is that those groups who intend to use that kind of information should meet with the people about whom the information has been gathered and try to develop a kind of mechanism that gives them some measure of protection.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But you are not suggesting that something should go in a freedom of information act on this subject, are you—or are you? This is what I am anxious about. You are, we have a rather specific reference here which has to do with legislation, and I want to find out whether you thought there should be something in the legislation that would accomplish something of this purpose that you have in mind.

Mrs. Hartling: I think I would ask that any proposed legislation be examined from that perspective to see if there is some measure of control or measure of protection that could be given to people concerning the use of information that may, in fact, be personal; that would border on the existing Human Rights legislation, for example.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Why I am asking you some of these questions is that a number of points you bring up are rather new in the submissions we have had. Therefore, I am anxious to see what specifically you have to suggest, because I think it is important that the viewpoints you bring up should get proper consideration and I do not like to be left too vague about them.

Perhaps just one more question on No. 13:

> We would strongly recommend that the office of Information Commissioner he held by a Canadian citizen with the most irreproachable reputation . . .

Well, we would all agree with that, I think.

> . . . and that he or she have a humanistic background . . .

I do not know what that means exactly.

> . . . and that he or she not be a product of either the bureaucracy or the political system.

Senator Godfrey: That would settle a lot of judges.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would like to know what you mean by "humanistic" and why you are so opposed to a product of either the bureaucracy or the political system?

[*Translation*]

je parle de groupes non professionnels, je parle des personnes à qui ont affaire avec les pauvres qui sont des assistés sociaux, qui bénéficient de l'assurance-chômage, etc.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je comprends votre préoccupation, mais je me demande si vous auriez quelque chose de bien précis à formuler en ce qui concerne les organismes de contrôle comme vous dites. Je ne sais pas exactement ce dont vous parlez. Je n'ai peut-être pas beaucoup d'imagination, mais vous pourriez m'aider un peu dans ce domaine.

Mme Hartling: Je ne crois pas que nous ayons trop de points précis à signaler en ce qui concerne un mécanisme pour le moment; cependant, nous recommandons que ces groupements qui ont l'intention d'utiliser ce genre de renseignement aient des rencontres avec les personnes au sujet desquelles ils rassemblent l'information afin d'élaborer un mécanisme qui pourrait donner à ces dernières une certaine protection.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que vous proposez que des dispositions à cet effet soient incluses dans une loi sur la liberté d'information? N'est-ce pas cela que vous voulez dire, ou bien si? C'est ce qui me préoccupe. Car, en fait, notre mandat est très précis, nous devons étudier la législation sur l'accès aux documents du gouvernement, et j'aimerais savoir si, à votre avis, une telle législation devrait prévoir certaines dispositions qui permettraient de réaliser le but que vous avez à l'esprit.

Mme Hartling: Je proposerais que tout projet de loi soit étudié dans ce contexte afin de voir s'il prévoit certaines mesures de contrôle ou de protection concernant l'utilisation de l'information qui pourrait en fait être personnelle. Il s'agirait de mesures qui seraient étroitement reliées à celles de la Loi sur les droits de la personne, par exemple.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si je vous pose certaines de ces questions, c'est que certains arguments que vous soulevez sont assez nouveaux par rapport aux présentations que nous avons reçues. Aussi j'aimerais savoir précisément ce que vous auriez à suggérer, car je crois important que votre point de vue soit étudié comme il se doit, et je n'aimerais pas être trop laissé dans le vague à ce sujet.

Une autre question au sujet du numéro 13:

> Il conviendrait que le poste de commissaire à l'information soit détenu par un citoyen canadien dont la réputation serait irréprochable . . .

Nous approuvons tous cela, je crois.

> . . . et qui se serait fait connaître par ses activités humanitaires . . .

Je ne sais pas ce que vous voulez dire par cela exactement.

> . . . sans toutefois être le produit de la bureaucratie ou du régime politique.

Le sénateur Godfrey: Cela accommoderait pas mal de juges.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais que vous m'expliquiez ce que vous voulez dire par activités humanitaires et la raison pour laquelle vous vous opposez tellement à une per-

[*Texte*]

Senator Godfrey: That report is very sensitive.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, it is not a question of that, but I think I would like to know because it is highly probable that if you get an Information Commissioner he would be somebody with some official experience somewhere or other. He may not be, and there may be good reasons why he should not be, but I wonder whether the witness and her organization have strong reasons for feeling that either of these should really be ruled out and, if so, what do they mean by "a humanistic background"?

• 2100

Mrs. Hartling: I think as far as a humanistic background is concerned it is a person who can recognize the needs of individuals, who can recognize people in the rather bewildering maze of a system. I think the people who we feel should not be considered for their background include the political background, simply by reason of an association with the system, of their expressed interest in, for example, a strong representation in one political party, could very well be construed as clouding their decision. Whether it is or whether it is not, it still leaves the possibility there, or the thought in the back of people's minds that they would fall on the side of the politicians in a decision because they themselves are or were one. I think even a person who is retired from political life has that kind of—well, they are retired politicians, so they carry that with them.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, excuse my voice, but could I ask an additional or supplementary?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Monsieur Béchard . . . Je parle de trop!

M. Béchard: Non, non. Mais, moi je ne peux pas parler aujourd'hui. De toute façon! Vous m'avez arraché cette question-là monsieur le président, parce que j'allais justement demander . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Un instant, s'il vous plaît, je crois que madame a besoin du petit appareil.

M. Béchard: Pour commencer, je dois vous féliciter pour avoir présenter l'Organisation nationale d'anti-pauvreté; je vous félicite, pas pour tout ce qui est dit là-dedans, mais pour avoir présenté un mémoire dans les deux langues officielles.

J'allais poser une question supplémentaire: Pourquoi si les politiciens et les bureaucrates sont si terribles, madame, venez-vous ici demander à ces mêmes politiciens d'essayer de vous donner plus d'information?

Mrs. Hartling: I am not saying they are awful.

Mr. Béchard: Nearly.

Mrs. Hartling: I am simply saying that they are deciding about a matter that is of direct concern to them. It is much like asking a policeman to be the judge, I think, in a criminal

[*Traduction*]

sonne qui soit le produit de la bureaucratie ou du régime politique?

Le sénateur Godfrey: Cela touche au vif.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pas du tout, là n'est pas la question, mais j'aimerais savoir ce que le témoin veut dire exactement parce qu'il est fort probable que le commissaire à l'information sera une personne ayant une expérience officielle dans un domaine ou dans un autre. Il est possible que non, et il a peut-être de bonnes raisons pour qu'il ne le soit pas, mais je me demande si le témoin et son organisation estiment très sincèrement que ces deux groupes devraient être éliminés et, si tel est le cas, j'aimerais savoir également ce qu'on veut dire par le terme «humanitaire».

Mme Hartling: C'est quelqu'un qui se serait fait connaître par ses activités humanitaires, quelqu'un qui peut reconnaître les besoins de l'être humain, qui peut être humain dans ce monde très inhumain où nous vivons. A notre avis, les personnes à ne pas retenir seraient celles qui ont une expérience politique, et simplement parce qu'elles ont été associées à ce système, parce qu'elles ont exprimé leur intérêt et qu'elles ont participé à un système politique, ce qui pourrait très bien être interprété comme un signe de partialité dans la prise de décision. Que ce soit le cas ou non, la possibilité reste toujours ou du moins la pensée reste toujours présente à l'esprit de la population que ces personnes prendraient des décisions inspirées par les politiciens, tout simplement parce qu'elles sont ou ont été elles mêmes dans la politique. Je crois que même une personne qui s'est retirée de la vie politique peut toujours d'une certaine façon être considérée comme un politicien.

M. Béchard: Monsieur le président, excusez ma voix, j'aimerais peut-être ajouter quelques mots ou une question supplémentaire.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Béchard, I am speaking too much.

Mr. Béchard: Not at all, as far as I am concerned you will have to excuse my voice today. Anyway, Mr. Chairman, I think you stole the question away from me because I was just going to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would you please wait, I think Mrs. Hartling needs to put her earphone.

Mr. Béchard: First of all I want to congratulate the witness and the National Anti-Poverty Organization. My words of congratulation are not directed at everything that you say in your brief but because you presented a brief in both national languages.

I want to ask a supplementary. If politicians and bureaucrats are so terrible, why do you come here to ask these same politicians to give you more information?

Mme Hartling: Je ne dis pas qu'ils sont terribles.

M. Béchard: C'est presque ce que vous dites pourtant.

Mme Hartling: Je dis simplement qu'ils prennent des décisions sur des questions qui les concernent directement. C'est la même chose que si l'on demandait à un policier d'être juge

[*Text*]

case. It is that close in terms of the area that they are working in, in dealing with specific information. I feel that in this specific case it is probably best to stay away from someone who has had direct involvement for any length of time with the political system.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, now, wait a minute, certain people occur to me who are or have been in politics who I should have thought possessed what I gather you mean by a humanistic background. Take, for example, Mr. Fairweather, who has been appointed Chairman of the Commission on Human Rights. I have known him for a very long time and I should say you would be very hard put to it to find anybody with a more generally sympathetic and sensitive outlook on these things and I think he is one of the last people in the world who would be influenced in his work by his past political associations. Or take somebody like my friend Father Hogan, M.P. I should think it would be a very large order to say that Father Hogan would come down smack on the side of the system every time.

I think you could mention a number of other people in several political parties. I mention those two. They do not happen to belong to the party with which I am associated so I am perhaps not too much prejudiced, though I have known both of them a long time and have a high regard for them. But it seems to me it is a bit sweeping to rule them out completely; if you said perhaps "preferably not", but I think you could do an awful lot worse than some of these actual or retired politicians, even by your own standards.

Mrs. Hartling: I think we would be more than willing to say "preferably not". But I would strongly like to stress that we feel that when you are searching for a person that you search first in other areas and if it is impossible to appoint a commissioner from any other area, who may have the same kind of background, then by all means go to the political system and find the best person possible.

• 2105

But I think in such an appointment you should be able to find people who are equally as qualified, who have been associated with other fields.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Such as?

Mrs. Hartling: I would say preferably then. I will agree to preferably.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Such other fields as what?

Mrs. Hartling: I have no objection to someone with a business background of most kinds. I do not know of any kind actually. I think of people perhaps who have been involved with the judiciary. They have been involved with a different aspect, a retired judge or something. Many of them stay on, I know, for most of their working lives. Someone who has been

[*Translation*]

dans une affaire criminelle. En fait, les deux domaines sont tellement rapprochés l'un de l'autre. Je crois que dans ce cas particulier on ferait mieux de ne pas choisir quelqu'un qui a participé à la vie politique pendant longtemps.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un instant! Il me semble qu'il y a ou qu'il y a eu des politiciens qui possèdent ces qualités humanitaires dont vous parlez. Prenons par exemple M. Fairweather qui vient d'être nommé président de la Commission des droits de la personne. Je le connais depuis très longtemps, je crois qu'il serait difficile de trouver une autre personne qui soit mieux disposée envers toutes ces questions et je crois que ce serait bien la dernière personne au monde à se laisser influencer dans son travail par ses anciennes associations à un parti politique. Prenez également quelqu'un comme mon ami, le père Hogan, député. On ne pourrait certainement pas dire de lui qu'il approuve le système en tout temps.

Je crois que vous pourriez mentionner beaucoup d'autres personnes dans différents partis politiques. J'ai mentionné ces deux personnes qui n'appartiennent pas au même parti que moi; je n'ai par conséquent pas de raison d'avoir des préjugés en leur faveur bien que je les connaisse depuis longtemps et que j'ai beaucoup de considération pour eux. Il me semble cependant qu'il est un peu catégorique d'éliminer complètement ce genre de personne. Si vous disiez peut-être qu'il serait plus d'accord avec vous, cependant je crois que vous pourriez faire un choix bien moins bon à l'extérieur de l'arène politique, qu'il s'agisse de politiciens en fonction ou retraités, et ceci même selon vos propres normes.

Mme Hartling: Je crois que nous serions tout à fait prêts à employer cette expression que vous venez d'employer, qu'il serait préférable, etc. Cependant, j'aimerais insister sur le fait que, pour choisir le commissaire, il vaudrait mieux chercher d'abord dans d'autres domaines et, s'il est impossible de nommer un commissaire ayant une autre expérience, il est évident que l'on pourra alors trouver quelqu'un qui a appartenu ou appartient au régime politique afin de trouver la meilleure personne possible.

Je crois que pour les nominations de ce genre, il serait possible de trouver des personnes tout aussi qualifiées et qui ont une expérience dans d'autres domaines.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Lesquels?

Mme Hartling: Dans un tel cas, je dirais qu'il serait préférable de trouver de telles personnes.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Quels sont les autres domaines auxquels vous pensez?

Mme Hartling: Je ne verrais aucune objection à ce que l'on nomme quelqu'un du milieu des affaires. En fait, je n'en connais pas moi-même. Je pense également à des personnes qui ont été membres de la magistrature. Un juge retraité ou quelqu'un d'autre. Évidemment, beaucoup d'entre eux restent en poste pendant toute leur vie active. Également quelqu'un

[*Texte*]

in the social services field certainly would have a humanistic background.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If you are meaning to rule out party hacks or violent partisans, I can see that all right. You do not want to take someone who is a hatchet man for any political party and put him in there, nor do you want, I should think, someone who is the dry-as-dust kind of bureaucrat who thinks always in terms of paper and figures and not of human beings. But I still think you might be quite as well off with certain officials or retired officials or certain politicians or retired politicians as you would be with retired judges, with great respect, or with business people.

Some of the hardest nuts I have ever encountered are employers. I can think of one up the Ottawa valley here who some years ago, before a conciliation board, was so violent in his denunciation of unions that finally the chairman of the board, who was himself a former personnel man for one of the biggest multinational corporations, said, really, Mr. So-and-So, you talk as if all the people on your side of the table were angels and all the people on the other side were devils, and the old boy said, "Well, isn't that the situation?" I would not have wanted to have him as a commissioner, I can tell you. He would not be either a bureaucrat or a politician, or a retired bureaucrat or politician, but he was a businessman and I think a pretty successful one, and I would be very leery of saying that businessmen or retired judges would necessarily be superior to retired bureaucrats or retired politicians. Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Would you not make a distinction between someone for instance who had been a cabinet minister for a great many years turning down numerous requests for documents, and someone who has been in opposition for 15 years and had their requests turned down? Would you not think that someone like Mr. Baldwin might be suitable?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Or Senator Godfrey.

Senator Godfrey: However, I think I should point out that we have well-known and publicized cases of people being converted after they leave public life and Cabinet. I am thinking of Mr. Turner whom I never regarded particularly when he was a Cabinet minister as being wildly enthusiastic about freedom of information, but he certainly gave a paper at the Canadian Bar Association in Winnipeg which showed a certain amount of shall we say change of opinion after he got out.

Mr. Béchard: And the reverse is right too.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Others who were violent proponents of freedom of information went into the Cabinet and reversed their field.

Mrs. Hartling: Actually if I could state—but not a correction or anything. I think our recommendation still more or less stands. I would say what we are trying to point out is that we feel the information commissioner's job would be an extremely important one, and that whatever government chose that person or appointed that person to the job should realize that it

[*Traduction*]

qui aurait de l'expérience dans le domaine des services sociaux. Une telle personne, il est certain, aurait l'expérience «humanitaire».

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si vous voulez éliminer les partisans virulents d'un parti politique, je peux concevoir cela très facilement. Nous ne voulons pas quelqu'un qui brandisse la hache de guerre pour le compte d'un parti politique quel qu'il soit; nous ne voulons pas non plus de ces bureaucrates secs, qui ne pensent qu'en termes de paperasserie et non d'êtres humains. Cependant, je crois que certains hauts fonctionnaires, certains politiciens, à la retraite ou non, certains juges retraités ou certains hommes d'affaires conviendrait aussi bien.

Parmi les personnes les plus dogmatiques que j'ai jamais rencontrées, j'ai trouvé des employeurs. Je pense particulièrement à un d'entre eux, de la région de l'Outaouis, qui, il y a quelques années, a dénoncé les syndicats de façon si virulente devant un conseil de conciliation que finalement le président de ce conseil, ancien agent de personnel d'une grande société multionationale lui a dit qu'il parlait comme si toutes les personnes de son côté étaient des anges et toutes celles de l'autre côté, des monstres, ce à quoi il a répondu,: «N'est-ce pas le cas?» Personnellement, je n'aurais pas voulu qu'il soit commissaire, je puis vous le dire. Il n'était évidemment ni bureaucrate ni politicien, à la retraite ou non, mais tout simplement un homme d'affaires très prospère, et je ne veux certainement pas dire que les hommes d'affaires ou les juges à la retraite conviendraient nécessairement mieux que des bureaucrates ou des politiciens à la traite. Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Ne feriez-vous pas la distinction par exemple entre quelqu'un qui a été ministre du Cabinet pendant de très nombreuses années et qui a rejeté pas mal de demandes de divulgations de documents et quelqu'un qui a été dans l'opposition pendant 15 ans et qui s'est vu refusé toute cette information? Ne croyez-vous pas, par exemple, que quelqu'un comme M. Baldwin conviendrait bien?

Le coprésident (M. Baldwin): Ou le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Cependant, je devrais signaler le cas de personnes bien connues qui se sont converties après avoir quitté la vie publique et le Cabinet. Je pense particulièrement à M. Turner qui, lorsqu'il était ministre du Cabinet ne me frappait pas comme particulièrement en faveur de la liberté de l'information, mais qui devant l'Association du Barreau canadien à Winnipeg a présenté un document indiquant clairement les changements qui se sont opérés en lui depuis qu'il a quitté son poste.

M. Béchard: Et l'inverse est vrai également.

Le coprésident (M. Baldwin): D'autres qui prônaient avec insistance la liberté d'information sont passés au Cabinet et ont changé complètement d'attitude.

Mme Hartling: J'aimerais dire, et il ne faudrait pas croire que nous revenons en arrière, que notre recommandation est toujours plus ou moins la même. Il faut bien préciser qu'à notre avis le poste de commissaire à l'information est un poste extrêmement important et que toute personne qui serait choisie et nommée à un tel poste devrait réaliser son importance. Il est

[*Text*]

would be an extremely important position, and it is essential to have someone who is—I do not know if I can use the word—as neutral in their life as possible and yet someone who has made a very definite mark as a Canadian. I realize that is difficult, and it is difficult to express in words in either language what exactly you are trying to get at. But I do think it is a very important position in the way that we envision it in our brief.

• 2110

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I would think we would all agree with that. I would go so far as to add, I think, that you would probably want to get somebody with a good deal of sensitivity. That is difficult to define, I admit.

Mrs. Hartling: Well, we tried humanistic.

The Joint Chairman (Senator Forsey): "Humanistic" is probably as good a term as "sensitive". But you do not want some dry stick, and you do not want somebody who comes in with a closed mind. Monsieur Béchard, vous avez encore une question à poser?

M. Béchard: Monsieur le président, le dernier commentaire que vient de faire le témoin est loin d'atténuer ce qui est dit dans la recommandation nº 13 de la page 6. Au contraire, cela l'empire. Venir ajouter qu'après tout, c'est une personne très importante, éliminant par le fait même les politiciens, car il ne peut pas y avoir de personnes très importantes parmi les politiciens, il y a beaucoup d'implications là-dedans. Voyez-vous, là, au début:

> 13. Il conviendrait que le poste de commissaire à l'information soit détenu par un citoyen canadien dont la réputation serait irréprochable . . .

Ensuite, en ajoutant: pas des politiciens, mais des bureaucrates, parce que les politiciens ne peuvent pas avoir une réputation irréprochable. Moi, je n'accepte pas ce numéro 13, parce que je vais quitter la politique prochainement et je ne voudrais pas passer pour un citoyen qui n'a pas une réputation irréprochable. Je ne veux pas dire que je suis un saint, mais je me suis occupé des problèmes de mes concitoyens, qui ne sont pas des gens de *Power Corporation* et des multinationales qui existent un peut partout dans le monde.

Ce ne sont pas ceux-là que je représente. Je représente des gens comme ceux qui font partie de l'Organisation nationale d'anti-pauvreté.

Alors, je ne peux pas accepter cela, surtout après les explications qui ont donné encore plus de force au paragraphe qu'il y a là au lieu d'atténuer quelque peu les sentiments que l'Organisation nationale d'anti-pauvreté a contre les politiciens . . . même si on s'adresse constamment à eux pour régler tous les problèmes.

The Joint Chairman (Mr.Baldwin): Mrs. Hartling, I think I understand your viewpoint. I think the qualities you are seeking are independence, objectivity and intelligence, in someone who has a keen regard for human rights. Whether he or she is a judge or a politician or an ex-bureaucrat is immaterial if he or she meets those qualifications. I think that is what you are looking for.

[*Translation*]

par conséquent essentiel, à notre avis, de nommer quelqu'un qui soit aussi neutre que possible, tout en ayant laissé sa marque en tant que Canadien. Cela n'est pas facile, comme il n'est pas facile non plus d'exprimer soit dans une langue, soit dans une autre, ce que l'on veut dire exactement. Cependant, nous voyons ce poste comme très important.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suis sûr que nous acceptons tous cela. J'irai même jusqu'à ajouter qu'il faudrait nommer quelqu'un qui ait beaucoup de sensibilité, ce qui est une chose difficile à définir, je le concède.

Mme Hartling: C'est la raison pour laquelle nous avons utilisé le mot humanitaire.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le terme "humanitaire" est probablement aussi bon que "sensible". Nous ne voulons évidemment pas d'une personne rigide et insensible ni étroite d'esprit. M. Béchard, do you want to ask another question?

Mr. Béchard: Mr. Chairman, the last comment made by the witness is far from attenuating what he said in recommendation number 13. On the contrary. The witness says that because this person will be very important, politicians should be ruled out because there could not be very important persons amongst politicians. This is a very heavy statement. Your recommendations number 13 states:

> 13. We would strongly recommend that the office of the Commissioner be held by a Canadian citizen with the most irreproachable reputation . . .

You then add that he or she should not be a product of either the bureaucracy or the political system because politicians cannot be people with an irreproachable reputation. Personally, I do not accept paragraph 13 because I am going to quit politics very soon and I would not like to pass for somebody who has not an irreproachable reputation. I do not mean by this that I am a saint but I should say that I worked for my fellow citizens who do not happen to be members of multinational corporations.

I do not happen to represent this type of people. I represent people like those who are members of the National Anti-Poverty as Organization.

That is why I cannot accept your statement especially because of the explanations that you give us later in the paragraph which conveys the message that the National Anti-Poverty Organization is against politicians, whereas politicians are contacted all the time to settle problems.

Le coprésident (M. Baldwin): Madame Hartling, je crois que je comprends votre point de vue. Je crois que les qualités que vous recherchez sont celles d'indépendance, d'objectivité, de respect du droit de l'homme. Que cette personne soit juge, politicien, ancien bureaucrate, peu importe si elle a ces qualités. Je crois que c'est ce que vous recherchez d'ailleurs.

[*Texte*]

I should tell you that many years ago when I practised law in the far north I was a general counsel for all the bootleggers up there. They were really a public utility because there was only one liquor vender in 30,000 square miles, so I always figured my clients served the public good. They flourished for many, many years until finally the RCMP persuaded a former bootlegger and rumrunner to enter the police, and he cleaned them up in six months. So, you see, there is some advantage to going to the enemy to get your people.

However, I go back to this question now of the appeal process because that is giving us a lot of concern. I understand your attitude about the difficulty that there sometimes is in having access to the courts in a strict legalistic way. On the other hand, there are probably just as many people who would come within the purview of the constituency in the country which you represent who would live in different parts of Canada quite remote from Ottawa. We are thinking of Ottawa where you and I are, and people who are here seeking information from the government right at its source. But if you had a Commissioner or a court or a mixture or both, in any event, you would have to have some institution which would go and bring them justice or bring recourse under the Act to the public rather than compel the public to come here to Ottawa, because that would rule it out right in the beginning would it not?

Mrs. Hartling: That is correct, yes, but I think any other way would bring access unequally to Canadians. For example, if you had a problem in the province of New Brunswick right now, you would not have any access—virtually no access—to a legal-aid system, while you do have access here in Ottawa to a legal-aid system. So, to depend on the judiciary is to depend on a system our access to which is unequal across the country.

• 2115

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): In the United States, there is a system whereby the costs are made available and, I understand, that it has been—particularly in recent years—functioning fairly effectively and that costs are awarded to successful litigants. On the other hand, it still has created some problems in the United States but, if there was an organization which went to the people which had as its members those who were knowledgeable about the particular act which they had to administer and were independent and objective and these other qualities, that is the kind of organization you are looking for.

Mrs. Hartling: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Presumably, also, the problem of distance might be overcome by having either the information commissioner or some of his staff or the Federal Court, for example, travelling around. Is there any difficulty actually about getting a court to go on circuit? I do not know whether the Federal Court does but it could, if necessary, I think, but it might be necessary to have legislation, I do not know.

[*Traduction*]

Je dois dire qu'il y a bien longtemps lorsque je pratiquais le droit dans le grand Nord, j'étais avocat général pour tous les trafiquants d'alcool dans cette région. En fait, ces personnes pouvaient à juste titre être considérées comme d'utilité publique, étant donné qu'il n'y avait qu'un seul endroit où l'on pouvait se procurer de l'alcool sur un territoire de 30 milles carrés. C'est la raison pour laquelle j'ai toujours pensé que mes clients servaient l'intérêt public. Ces trafiquants d'alcool ont prospéré pendant de très nombreuses années jusqu'à ce que la Gendarmerie royale persuade un ancien trafiquant de faire partie de la police. Celui-ci a nettoyé le terrain en six mois. Ainsi, vous pouvez voir qu'il est parfois avantageux de recruter sur le terrain ennemi.

Cependant, je voudrais en revenir maintenant à la question du processus d'appel qui provoque pas mal de préoccupations. Je comprends votre point de vue en ce qui concerne la difficulté qui existe à avoir accès aux tribunaux, et ceci simplement du point de vue purement légal. D'autre part, il y a pas mal de Canadiens qui n'habitent pas Ottawa, comme vous et moi, des personnes pourtant qui essayent d'obtenir l'information du gouvernement à la source. Si nous avions un commissaire ou un tribunal ou les deux, cela signifierait qu'il existe une institution qui rendrait justice ou qui serait un organisme d'appel aux termes de la loi et qui s'adresserait au public plutôt que d'obliger celui-ci à venir à Ottawa.

Mme Hartling: Vous avez tout à fait raison, cependant toute autre façon de procéder ne donnerait pas les mêmes chances à tous les Canadiens. Ainsi, dans la province du Nouveau-Brunswick à l'heure actuelle, on ne peut avoir pratiquement aucun accès à un système d'aide juridique, ce qui n'est pas le cas à Ottawa. Ainsi donc dépendre du système judiciaire, signifie dépendre d'un système dont l'accès n'est pas le même pour tous les Canadiens.

Le coprésident (M. Baldwin): Aux États-Unis, on a mis au point un régime qui permet de se faire rembourser les dépens, et je crois savoir que ces dernières années cela a fonctionné assez bien, les dépens sont remboursés aux plaideurs gagnants. Par contre, ce régime a néanmoins créé certains problèmes aux États-Unis, mais si l'on constitue un organisme dont les membres seraient bien renseignés sur la loi particulière qu'ils devaient administrer, et seraient aussi indépendants et objectifs, etc., pour renseigner le public, c'est ce qu'il vous faut.

Mme Hartling: Oui.

Le coprésident (le sénateur Forsey): On peut présumer également que l'on pourra résoudre le problème en faisant voyager dans le pays soit le commissaire à l'information, un de ses collaborateurs ou les membres de la Cour fédérale. Est-il difficile de déplacer un tribunal? Je ne sais si la Cour fédérale se déplace, mais elle pourra le faire, si besoin est, je crois, bien qu'il soit peut-être nécessaire de promulguer une loi à cet effet, je n'en sais rien.

[*Text*]

Senator Godfrey: Yes, it does.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think most courts prefer to travel. There is a reasonable per diem allowance in some cases which is helpful and . . . .

Mrs. Hartling: I think there is one other point that is perhaps being lost and that is that we feel that there should be a certain amount of initiating done by the information commissioner . . .

An hon. Member: Yes.

Mrs. Hartling: . . . and this is something that is not possible through the judicial system, so that regardless of what decision was made, judicial system or not, we feel that that kind of an office is going to be necessary, and that there should be a lot of initiation of providing information.

I would especially like to emphasize that we fell there should be at least attempts made to disseminate the information as broadly as possible using as many different methods as possible.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think it is generally accepted that an information commissioner, apart from anything else, would probably be successful in dealing with 90 to 95 per cent of all requests. It is just that extra 5 to 10 per cent that we are thinking of with regard to court. Are there any other questions?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would like to make one comment I think the suggestion about the information commissioner having the power of initiative is a most interesting and valuable one and I do not think it has been proposed to us before. I might add that I personally feel very grateful for the numerous interesting and rather novel suggestions that have been made here and I hope my questions have not sounded altogether captious. I was anxious to find out more definitely what you had in mind in some instances because, as I said, I have not too much imagination, and I am not always quite sure what lies behind certain words. Thank you very much.

I am not trying to close off or anything. Have members any other questions they want to ask?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you very much. Your brief will be part of our proceedings as well as the statement you have made. We appreciate it very much.

Mrs. Hartling: Thank you for having us.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, we have two distinguished gentlemen from the Ontario Press Council whom we have had before: Mr. Davidson Dunton and Mr. Fraser MacDougall, the President and Executive Secretary respectively. I wonder if you would come up here. You are both accustomed to being witnesses and respond very well and freely to cross-examination.

Senator Godfrey: I should have read their previous testimony to refresh their memories—quote them back. But as I have not, you can go ahead and say anything you want.

[*Translation*]

Le sénateur Godfrey: Oui, elle se déplace.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que la plupart des tribunaux préfèrent se déplacer. Il y a dans certains cas une allocation par diem raisonnable, ce qui aide et . . .

Mme Hartling: Je crois que l'on perd peut-être de vue un autre aspect, à savoir que nous estimons que le commissaire à l'information devrait prendre certaines initiatives . . .

Une voix: Oui.

Mme Hartling: . . . , ce qui n'est pas possible dans le cadre du régime judiciaire; aussi quelle que soit la décision prise, régime judiciaire ou pas, nous estimons qu'il faudra mettre sur pied un tel bureau et qu'il faudra prendre beaucoup d'initiatives pour fournir des renseignements.

J'aimerais souligner tout particulièrement qu'à notre avis on devrait au moins tenter de diffuser des renseignements dans la plus grande mesure possible en utilisant diverses méthodes.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que l'on reconnaît généralement qu'un commissaire à l'information, outre ses autres fonctions, réussirait probablement à régler 90 à 95 p. 100 des cas. Nous ne parlons donc que des 5 à 10 p. 100 des cas restants lorsque nous parlons des renvois aux tribunaux. Y a-t-il d'autres questions?

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais faire une remarque. Je crois que l'idée d'accorder au commissaire à l'information le pouvoir de prendre certaines initiatives est des plus intéressantes et valables, et je ne crois pas qu'on nous l'ait proposée auparavant. J'ajouterai que personnellement je suis très reconnaissant des nombreuses propositions intéressantes et innovatrices que nous avons reçues, et j'espère que mes questions n'ont pas semblé trop insidieuse. J'étais très désireux de savoir très exactement ce que vous aviez en tête dans certains cas parce que, comme je l'ai dit, je n'ai pas beaucoup d'imagination, et je ne savais pas toujours exactement quelle idée cachaient certains mots. Merci beaucoup.

Je n'essaie pas de terminer la séance ou quoi que ce soit. Est-ce que les membres du comité ont d'autres questions à poser?

Le coprésident (M. Baldwin): Merci beaucoup. Votre mémoire sera annexé à notre procès-verbal tout comme la déclaration que vous avez faite. Nous vous sommes très reconnaissants.

Mme Hartling: Merci beaucoup de nous avoir reçus.

Le coprésident (M. Baldwin): Maintenant, nous avons deux invités distingués du Conseil de presse de l'Ontario que nous avons déjà reçus: M. Davidson Dunton et M. Fraser MacDougall respectivement président et secrétaire administratif. Voulez-vous, s'il vous plaît,

Le sénateur Godfrey: J'aurais dû lire leurs témoignages précédents pour leur rafraîchir la mémoire . . . pour les citer. Mais je ne l'ai pas fait, vous pouvez donc dire tout ce que vous voudrez.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Dunton, would you take over then with any comments you have to make?

Mr. Davidson Dunton (President, Ontario Press Council): Mr. Chairman, we appeared before the committee—I was surprised to realize—just over three years ago on March 4, 1975 . . .

Senator Godfrey: No wonder I cannot remember every word you said!

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I hope it is not three more years before we have the bill and you here again.

Mr. Dunton: We made our presentation then and I do not want to go over it again. We did understand that the committee was interested in views on the government *Green Paper* and so we asked if we might come simply to comment on the paper as it goes along.

The paper does seem to us to indicate a considerable evolution in government thinking. We hope it continues to evolve and develop. The fine print of the introduction has a lot of very fine sentiments in it, some of them very close to things we tried to say to the Committee. But I think probably the Committee is at a stage where it is more interested now in concrete sorts of things that might occur.

That brings us pretty soon to the question of the chapter entitled "Alternatives", and then to "Exemptions". We still find some of the exemptions a good deal too broad. This exemption (i) . . . .

• 2120

Senator Godfrey: Which page is that?

Mr. Dunton: Page 10, the first of the proposed exemptions.

> Exempt, which might
>
> (i) be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations;

You know, it has been said that almost anything could be said to have some effect on federal-provincial relations. On the other hand, we do agree there are great difficulties in drafting in this sort of area, in saying when something does seriously affect national defence or security or could really upset federal-provincial relations. Our suggestion is that there be some added phrase, perhaps something akin to proposals in Mr. Wall's report, something like . . .

> . . . except where an overriding public interest would be served by release.

In other words, somebody might claim that yes, this will upset the minister of so-and-so in British Columbia, but on the other hand it is in the general public interest and, in spite of that, it should be released, or the same kind of thing in relation to security. Perhaps it would be a shade more awkward for the

[*Traduction*]

Le président (M. Baldwin): Monsieur Dunton, vous avez la parole, si vous avez des remarques à nous faire?

M. Davidson Dunton (président, Conseil de presse de l'Ontario): Monsieur le président, nous avons déjà comparu devant le comité. J'ai été surpris lorsque je me suis rendu compte que cela faisait tout juste un peu plus de trois ans, le 4 mars 1975 . . .

Le sénateur Godfrey: Il n'est pas étonnant que je ne puisse me rappeler tout ce que vous avez dit!

Le coprésident (M. Baldwin): J'espère qu'il ne faudra pas attendre encore trois ans avant que l'on nous confie le projet de loi et que vous reveniez.

M. Dunton: A cette époque, nous avions fait une présentation, et je ne veux pas y revenir encore une fois. Nous avons cru comprendre que le comité voulait recueillir des opinions sur le Livre vert du gouvernement et donc nous avons demandé si nous ne pouvions pas tout simplement venir et faire des remarques sur le Livre vert au fil des questions.

Le Lire vert nous semble révéler une évolution considérable dans la pensée du gouvernement. Nous espérons que cette pensée continuera à évoluer et à mûrir. En lisant bien l'introduction, on trouve un étalage de sentiments très distingués, certains assez semblable à ceux que nous avons essayé de vous dire. Mais j'imagine que le comité en est probablement rendu à l'étape où il est plus intéressé à ce qui pourrait se produire de concret.

Ce qui m'amène immédiatement à la question du chapitre intitulé «Options» et de là «Exemptions». Nous estimons que certaines des exemptions sont beaucoup trop larges. L'exemption (i) . . .

Le sénateur Godfrey: A quelle page?

M. Dunton: A la page 10, la première exemption proposée.

> Exempter les documents qui pourraient
>
> (i) causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales;

Vous savez, il a été dit que presque tout pourrait avoir une certaine portée sur les relations fédérales-provinciales. D'autre part, nous convenons qu'il est très difficile de rédiger quoi que ce soit dans ce domaine, à savoir décider quand quelque chose peut avoir des répercussions qui seraient graves pour la défense ou la sécurité nationale, ou qui pourraient vraiment nuire aux relationx fédérales-provinciales. Nous proposons qu'on ajoute une phrase, peut-être quelque chose semblable aux propositions contenues dans le rapport de M. Wall, quelque chose comme . . .

> . . . sauf lorsque la divulgation servirait l'intérêt public primordial.

En d'autres termes, quelqu'un pourrait prétendre que oui, cela ennuiera le ministe untel en Colombie-Britannique, mais par contre, c'est de l'intérêt public général et malgré tout, on devrait publier les renseignements; la même chose dans le cas de la sécurité. Peut-être que ce serait un tout petit peu plus

[*Text*]

RCMP, say, but would be in the general public interest in something being released. And I think the same kind of thing could apply to most of the other exemptions, although not all, so clauses in relation to specific exemptions or a more general basket one at the end I think would help the situation very much. I think that is a very important part of our suggestion.

Subject to that, we do not take great exception to some of the other exemptions. They second on the confidence of the Cabinet. We certainly agree with it under our Cabinet system, but would hope that some way there could be provision against that being used to hide all sorts of things, that any paper that might anywhere go near the Cabinet would be therefore exempt. The same way under exemption (iii) about investigative bodies. In general it sounds all right, but it seems to us perfectly possible that in the course of some investigation of some kind information turns up that is very important to get to the public, even though the investigative body is not making its judgments or conclusions yet, and that material, perhaps a report or evidence of some sort, should be made available to the public.

We crossed opinions a bit at the Commission hearing earlier, about legal opinions for the government. Again I suggest that at least this be subject to the exception of the overriding public interest. For instance, at the present time now, the government often does disclose legal opinions outside when it believes it is a good idea. There does not seem to be any reason why this should be . . .

Senator Godfrey: A government directive from the Minister of Justice is out prohibiting departments from selling legal opinions even if they want to, now.

Mr. Dunton: And perhaps more legal-minded people should consider financial and commercial information, again, subject to the more general exception. We do agree, as we said before, about exempting opinion, advice or recommendations of senior public servants. We rather like the Australian wording there; it seems to be simple and straightforward.

If I could move at this stage, I would like to come back to some of them we just called consecutively on the pages on the nature of the review body. It is our view there will be, for some time at least, a very considerable grey area. There will often be a question of putting one view of the public interest, a narrower one, against a broader one. That is why, in our view, it is probably not so much a case of judicial interpretation of a statute, the exact wording, or of law, but a matter of good judgment about where the greater public interest lies.

• 2125

That is why our view still tends to favour a commissioner or, we have broadened it recently, possibly a three person commission. We think there will be plenty of work for three people to do, not just staff people, but three people probably each as individuals who would be able to deal with a number of cases,

[*Translation*]

gênant pour la Gendarmerie, mais ce serait dans l'intérêt du public général de divulguer quelque chose. Je crois d'ailleurs qu'il en est de même dans le cas de la plupart des autres exemptions, bien que pas toutes. Ainsi, si on ajoutait ou bien des articles visant des exemptions particulières ou un article cadre plus général à la fin, il me semble que cela aiderait grandement. J'estime que c'est un aspect très important de notre proposition.

A cette réserve près, nous ne nous opposons pas vraiment à certaines autres exemptions. Elles visent la confiance au Cabinet. Nous approuvons certainement le régime du Cabinet, mais nous espérons qu'on pourra trouver moyen d'inclure une disposition qui empêchera d'y cacher toutes sortes de choses, puisque tout document qui pourrait approcher le Cabinet pourrait par conséquent être exempt. C'est la même chose à l'exemption (iii) au sujet des organismes d'enquête. En général, cela semble parfait, mais il nous paraît parfaitement possible qu'au cours d'une enquête, on découvre des renseignements qu'il est très important de divulguer au public, bien que l'organisme qui dirige l'enquête n'ait pas encore pris de décision ni tiré de conclusion, et que le document, peut-être un rapport ou quelque chose de ce genre, devrait néanmoins être publié.

Les opinions étaient quelque peu partagées lors de la séance de la Commission au sujet des opinions juridiques fournies au gouvernement. Là encore, je propose qu'on assujettisse l'exemption à l'intérêt public primordial. Par exemple, à l'heure actuelle, le gouvernement divulgue souvent les opinions juridiques qu'il a reçues losqu'il estime que c'est une bonne idée. Il ne semblerait pas y avoir de raison pour que cela ne puisse être . . .

Le sénateur Godfrey: Le ministre de la Justice a émis une directive interdisant aux ministères de vendre leurs opinions juridiques même s'ils le veulent.

M. Dunton: Peut-être les personnes à l'esprit juridique devraient-elles réfléchir aux renseignements financiers et commerciaux qui devraient, à notre avis, également être assujettis à une exemption plus générale. Nous acceptons, comme nous l'avons dit auparavant, l'exemption visant les opinions, avis ou recommandations des hauts fonctionnaires. Nous aimons assez la formule australienne dans ce cas; elle semble claire et directe.

Si vous me le permettez, j'aimerais maintenant revenir à ce qui est dit sur la nature de l'organisme de révision. Nous sommes d'avis qu'il y aura, pendant quelque temps du moins, une zone de difficultés assez importante. Il s'agira souvent d'opposer une idée de l'intérêt public assez étroite à une idée plus large. C'est pourquoi, à notre avis, il ne s'agit probablement pas tellement d'une interprétation judiciaire d'une loi, d'une formulation exacte, ni de la loi, mais il s'agit plutôt de bien juger où se situe le meilleur intérêt du public.

C'est pourquoi nous sommes toujours en faveur d'un commissaire ou même, éventuellement d'une commission composée de trois personnes. Nous pensons qu'il y aura suffisamment de travail et qu'il faudra, en plus du personnel, que chacune de ces trois personnes traite d'un certain nombre de cas, se

[*Texte*]

able to move around the country more freely, probably a panel of one to look into particular cases, and also you have a bit better representation of an immense country with its dual nature.

I do not think there would be a waste or duplication of effort. As I say, usually commissioners could work separately, but then when there was a really important matter up, all three would consider it and, therefore, their opinion or conclusion could presumably carry more weight than that of just one individual who would be enormously busy if he had the whole load on his own shoulders.

We are not opposed to the idea of a judicial review and it may well be that in future years that might turn out to be the best method. It does seem to us that, at least in the earlier stages, it would be better to proceed by the commission or the commissioner method, because we feel that often it will be not so much a case of judicial type interpretation, but a sensible weighing of public interest, and that a body of this kind would probably do it best. We are still prepared, at this stage anyway, to leave the final decision in the grey areas to ministers of the Crown who are responsible to the House.

We think it would be a very important sanction if the law provided that if a release was refused and the commission thought it should be released, that it would be obligated to publish immediately its findings and the reasons for them; not to wait for an annual report, but publish it immediately. There would be an obligation on the government to publish its reasons for not releasing; those reasons might be expected to be rather short. On the other hand, the commissioner's reasons would probably tend to be fairly substantial and long, and I think that would amount to very important pressure on a government to release. After all, those ministers are still responsible to the House of Commons, members of which could be harmed if there are important findings by a commissioner.

We noted with interest the suggestion of Press Gallery representatives, I think it was that a commissioner's findings, if he recommended release and his recommendation was not accepted, then would go to a Committee of the House of Commons, I think it was.

An hon. Member: Parliament.

Mr. Dunton: Parliament rather. We are inclined not to favour this in committees of the House or of the House and Senate. Although joint committees can be extremely useful, we are not sure they would be the best bodies to do this, what we perceive as very cool, careful weighing of the balance of public interest in certain matters. We rather prefer to leave it to the commission and then really to public opinion, building up the importance and the standing of the commission as it proceeded with its work. It might be that at a later stage of development, when things are more clear and perhaps statutes would be drafted with greater clarity, one might want to turn to judicial review for perhaps a very small number of cases in which that would arise. We are inclined to think though that for some years at least under the parliamentary kind of system, a commission with recommending power, but very strong recommending power would be very useful.

[*Traduction*]

déplace, car cela permettrait une meilleure représentation dans notre pays avec son caractère double.

Je ne pense pas qu'il y aurait perte d'énergie ou chevauchement des activités. Comme je l'ai dit, les commissaires pourraient travailler séparément et se réunir pour les questions extrêmement importantes, leur décision ayant ainsi plus de poids. Je crois que si nous n'avions qu'une personne, le fardeau pèserait extrêmement lourd sur ses épaules.

Nous ne sommes pas contre l'idée d'une révision judiciaire, et il se peut qu'à l'avenir cette façon de procéder se révèle la meilleure méthode. Il nous semble, du moins pour le début, qu'il vaut mieux procéder avec une commission ou un commissaire puisque très souvent il ne s'agira pas d'interprétation du genre judiciaire mais de soupeser l'intérêt public. Nous sommes cependant, toujours prêt à ce stade des affaires tout au moins, à laisser aux ministres de la Couronne, responsable devant la Chambre, le pouvoir de décider des cas difficiles.

Nous pensons que la loi pourrait prévoir une sanction très forte, et indiquer que, si l'on refusait l'accès et que la commission était d'avis qu'on aurait dû le permettre, alors les conclusions et les raisons alléguées devraient être publiées immédiatement et non pas lors d'un rapport annuel, c'est-à-dire que le gouvernement serait obligé de publier les raisons invoquées pour refuser la divulgation, et ces raisons devraient être exposées d'une façon plutôt concises. Par ailleurs, les raisons invoquées par les commissaires devaient être plus étendues, ce qui constituerait un moyen de pression important pour obliger le gouvernement à dévoiler ses renseignements. Après tout, ces ministres sont toujours responsables devant la Chambre des communes, et les conclusions d'un commissaire, si elles se révèlent importantes, pourraient nuire à des députés.

Nous avons été intéressés par la proposition faite, je crois, par les représentants de la tribune de la Presse, à savoir que les conclusions du commissaire, lorsqu'il recommande la divulgation et que sa recommandation n'a pas été acceptée, soit alors renvoyée à un comité de la Chambre des communes.

Une voix: Au Parlement.

M. Dunton: Oui, au Parlement. Nous ne sommes pas tellement en faveur du renvoi de ces questions au comité de la Chambre ou au comité mixte. Mais même si les comités mixtes sont extrêmement utiles, nous ne pensons pas que ce soit le meilleur organisme à qui nous devons envoyer cette affaire, où il s'agit de soupeser d'une façon très pondérée, prudente l'intérêt public. Nous préférons que la commission s'en occupe, puis que l'opinion publique s'établisse. Peut-être que plus tard, lorsque les questions seront plus claires, des lois pourront être rédigées avec plus de clarté. Peut-être que dans un petit nombre de cas on voudra faire appel à une révision judiciaire. Mais nous pensons que, pendant plusieurs années encore, dans le cadre du système parlementaire, une commission possédant un pouvoir de recommandation très fort constituerait un outil très utile.

[*Text*]

Several points brought up in the body of the report, must undoubtedly be considered. They are pretty important as they mention copies of inspection. How do people find out what papers are there? There is an enormous mass of material on is done in other places. We are not sure just what would be involved; we would like to see consideration given to at least having indexes, presumably by department, of the documentation available in different centres in Canada, so that people at least would have a chance to see the main run of what was available and have an idea of what to ask for. They could be in some public place.

• 2130

We think there are fairly sensible things about release of non-exempt portions of partially exempt documents, for instance in some cases deleting names or other identifications or details. We do think what they call the first option, that is of not releasing a document simply because it fell under one exemption such as disclosing personal information, not be used as a cover, as a defence against releasing it. If it is possible to take out the personal references or anything else objectionable or anything that would fall under other exemptions, we think that should be done.

But the matter of classifications—we agree with what we think the White Paper says, that at least the new law and the new system should override any possible classifications. Obviously, the classifications need to be looked at again but we do think the essential things, whatever a thing could be classified as internally, that the question of release be according to the statute and we hope the judgment of the commission and not according to a classification.

We do raise the consideration to be given to the 30-year rule, perhaps even to making it a 20-year rule. Fascinating things happened just a little more than 20 years ago that perhaps should be given greater consideration. But perhaps even more than that, we think there is a real need to look at the question of what material is released by departments to the archives, particularly where they can be available to public eyes even after the 30 or the 20-year rule. We understand a number of departments simply do not hand over their documentation to the archives so they can be available even after 30 years to the public.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may interrupt, I understand the Department of Justice is a culprit.

Mr. Dunton: I have no knowledge of that.

Senator Godfrey: I do not think the Prime Minister's office is, from what I hear.

Mr. Dunton: It is our suggestion that the commission also be given powers to look into that and to either be given the power of decision or at least of recommending and bringing out into the open any cases in which departments are not handing their material over for release under the 30-year rule. This would place quite a lot of activity on the part of the commission.

[*Translation*]

Le rapport a soulevé plusieurs questions très importantes. Comment les gens découvriront ces documents qui se trouvent-là? Il y a eu énormément de travail fait en d'autres endroits et, par conséquent, nous devrions songer au moins à établir des index, je suppose par ministère, pour les documents qui sont disponibles en différents centres du Canada afin que les gens puissent avoir une idée de ce qu'il faut demander.

Nous croyons qu'il serait raisonnable de dévoiler les parties non exemptées de documents partiellement exemptés, par exemple de supprimer dans certains cas les noms et les autres détails permettant l'identification. Nous croyons que, ce qu'ils dénomment la première option, c'est-à-dire de ne pas dévoiler un document simplement parce qu'il tombe sous le coup d'une exemption, par exemple la divulgation de renseignements personnels, ne devrait pas être invoqué comme défense. On pourrait retirer du document ces indications personnelles, tout ce qui pourrait être contestable ou tout ce qui tomberait sous le coup d'autres exemptions.

Quant à la question d'identification nous convenons que le Livre blanc ou tout au moins la nouvelle loi et le nouveau système devrait supplanter toute affaire de classification éventuelle. Il est évident qu'il faudrait examiner les classifications, mais nous ne pensons pas qu'une raison de classification interne soit suffisante pour empêcher la divulgation et nous espérons qu'on décidera de la divulgation selon le jugement de la commission et non selon une classification.

Nous soulevons la question de savoir s'il faut se borner à une règle de vingt ans ou de trente ans. Il y a des choses extrêmement intéressantes qui se sont produites il y a un peu plus de vingt ans et dont on devrait peut-être tenir compte. Mais peut-être qu'il serait encore plus important d'examiner la question de savoir quels seraient les documents que devraient fournir les ministères aux archives particulièrement dans les cas où le public peut y avoir accès selon la règle de 30 ou de 20 ans. Nous croyons comprendre qu'un certain nombre de ministères ne fournissent tout simplement pas leurs documents aux archives pour que le public puisse les voir, et cela même après 30 ans.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous me permettez d'interrompre, je crois que le ministère de la Justice est le coupable.

M. Dunton: Je ne suis pas au courant.

Le sénateur Godfrey: Je ne crois pas que ce soit le cas du bureau du premier ministre, d'après ce que j'ai entendu.

M. Dunton: Nous proposons que la commission ait aussi le pouvoir d'examiner cette question et qu'elle ait le pouvoir de décider ou tout au moins celui de faire des recommandations afin que soient dévoilés les cas où les ministères ne fournissent pas leurs documents pour publication conformément a cette

[*Texte*]

The Official Secrets Act presumably should be rewritten if the statute goes into effect. I myself at least can see reason for us keeping some on the really exempt material, special things that really must be kept confidential. There must be some serious penalties for release but we hope that that material will be down to much smaller amounts than at the present time.

Senator Godfrey: Will that include charging publishers and editors?

Mr. Dunton: You are the expert on this!

We think that on the managerial, what they call the managerial and financial, or even before that, on the question of the description of documents, we hope that any legislation or regulations under it would not require too detailed description of documents so that people would be refused because they would not give the exact title or the file number or reference in some form to a document. We hope here the office of the commissioner would be useful and would try to be helpful to people if they have a pretty good idea of what they want; they would be prepared to help a person identify the material and state their requests clearly.

Obviously, there should be fairly close deadlines so that you just do not drag on for months simply not producing material, although they obviously should have some elasticity in relation to the bulk of the material.

On the question of costs and so on, we had envisaged—I was almost being persuaded by the Co-chairman that there should not be a fee. We are inclined to think it would be reasonable to have a small fee for all requests, something quite modest. Part of this was a service to the public. It would be individuals or individual organizations or corporations that would be making the request. It does not seem unreasonable that there be at least a nominal fee up to a certain volume of material. Then it would seem to us reasonable that after that it would be reasonable to charge a real out-of-pocket cost because there could be requests involving a great amount of work. We think it very important that the commissioner be given the power to exempt people from paying those costs, either individuals or organizations, if he thought it was in the public interest that the material be sought out and released and thought it reasonable that the organization or individuals not be required to pay.

• 2135

We know that in the United States great volumes of materials have been asked by corporations seeking some corporate advantage. We do not see in that sort of case why corporations should not pay a full charge. On the other hand, for a voluntary organization of some sort genuinely seeking information, and with no funds, it seems only reasonable that could be a charge on the public purse.

[*Traduction*]

règle des 30 ans. Cela donnerait beaucoup de travail à la Commission.

La Loi sur les secrets officiels devrait porbablement être rédigée de nouveau si la loi que nous étudions ici entre en vigueur. De mon côté, je considère qu'il y a des raisons pour que nous conservions certains documents confidentiels. Et il faudra établir des peines très sévères pour les cas où ces renseignements seraient dévoilés, mais nous espérons qu'il y aura beaucoup moins de documents de ce genre qu'à l'heure actuelle.

Le sénateur Godfrey: Est-ce cela mènera aussi à l'inculpation des éditeurs et des maisons d'édition?

M. Dunton: C'est vous l'expert dans ce cas.

Nous pensons que, du côté financier et administratif, toute loi ou règlement établi devrait éviter d'exiger une description trop détaillée des documents afin que les gens ne voient pas leur requête rejetée faute du titre exact ou du numéro du dossier etc. Nous espérons que le bureau du commissaire aidera les gens lorsque ceux-ci ont une bonne idée de ce qu'il cherche: et il faudra aider la personne à trouver le document et à rédiger clairement sa requête.

Naturellement il faudra établir des dates limite bien précises afin que les affaires ne traînent pas des mois pour que les documents soient dévoilés même naturellement s'il faut faire preuve de souplesse, compte tenu du volume des documents à fournir.

Quant à la question des frais . . . le coprésident m'a presque convaincu qu'on ne devrait pas demander de droits . . . Nous pensons qu'il serait bon d'imposer un droit, pour toutes les demandes, même si ce devait être une très petite somme. Il s'agit ici de servir le public. Ce sont des particuliers, ou des organismes, ou encore des sociétés qui feront la demande. A priori il ne semble pas logique d'exiger un droit forfaitaire pour une certaine quantité de documents. Par la suite il nous semble justifié d'exiger une somme égale au coût réel, car certaines demandes pourraient s'avérer coûteuses. Il est primordial que le commissaire ait le pouvoir d'exempter certaines personnes du paiement de ces droits, qu'il s'agisse de particuliers ou d'organismes, qu'il estime qu'il y va de l'intérêt public de rendre publics certains documents sans que les particuliers ou les organismes qui en font la demande soient forcés d'en assumer les frais.

Nous savons qu'aux États-Unis, certaines sociétés ont fait beaucoup de demandes pour servir leurs propres intérêts. Nous ne voyons pas pourquoi elles ne recevraient pas une facture pour la somme totale des frais engagés. D'autre part, un organisme sans but lucratif qui a besoin de renseignements, devrait pouvoir les obtenir sans frais.

[*Text*]

I think those are our main points, Mr. Chairman. We would be glad to discuss any of these points or others in the Green Paper.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: The witness has given us quite a few suggestions of what information should be made available over and above what the Green Paper suggests. I wonder if you could tell us what, in your opinion, are the kinds of documents that a commissioner should not request be made available?

Mr. Dunton: Something on international defence. I would agree with that under the security . . . But I would like it to be possible for a commissioner to go into the files, discuss the matter with people in National Defence, discuss it with the person asking and see if perhaps there was not some larger interest that might be served by releasing information. In other words, I find it difficult to see how you define in black and white what can be released and what cannot in some sense of the fields like security, national defence or even federal-provincial relations. If they left it in just that general form, I see a great danger of them being used to cover an enormous mass of material. I think it would be in the public interest to release it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is just a vote, that is all.

An hon. Member: It is nothing important.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They are going to strike down the mail strike.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, I warned these witnesses earlier that we could be called out to a vote tonight but I think we have 15 minutes or so.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mike, let the two whips know that there are three live bodies down here that will be produced upstairs in time.

Mr. McKinley: I wonder what would be your suggestion with regard to Cabinet documents. How far should a commissioner request those documents?

Mr. Dunton: We suggested in a hearing before that much more material going to Cabinet could be divided into two parts: factual material which presumably could be released, and anything in the nature of advice or recommendations which, under our system I think, should be kept secret. It would be quite possible to prepare more material in the two divisions, factual analyses and so on, separate from recommendations.

Mr. McKinley: This would be so the Opposition would be able to make up their mind on the same information that the minister or the Cabinet made up their mind. Is that what you are suggesting?

Mr. Dunton: On the factual information and not on the advice or recommendation.

Mr. Fraser MacDougall (Executive Secretary, Ontario Press Council): And the public.

Mr. McKinley: That is good. Thank you, Mr. Chairman.

[*Translation*]

Monsieur le président, voilà quelques points que nous voulions souligner. Nous sommes maintenant prêts à en parler un peu plus longuement avec vous ou à aborder tout autre sujet dont traite le Livre vert.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Le témoin vient de faire quelques suggestions pour allonger la liste des renseignements que le Livre vert propose de rendre publics. Pourriez-vous nous dire quels documents le commissaire devrait s'abstenir d'exiger?

M. Dunton: Tout document qui traite de la défense extérieure. J'accepte cela pour des raisons de sécurité . . . Mais j'aimerais que le commissaire ait la possibilité de consulter les dossiers, de discuter d'une question donnée avec les responsables de la Défense nationale et avec la personne qui fait la demande de document afin de vérifier s'il ne serait pas de l'intérêt général de rendre ces renseignements publics. En d'autres termes, j'ai du mal à comprendre comment vous définissez, noir sur blanc, ce qui peut être rendu public et ce qui ne peut pas l'être pour des raisons de sécurité, de défense nationale ou de relations fédérales-provinciales. Si on laissait les choses telles quelles, on risquerait de voir cet argument invoqué pour garder secret une grande quantité de documents qui sont d'intérêt public.

Le coprésident (M. Baldwin): La cloche sonne pour un vote.

Une voix: C'est sans importance.

Le coprésident (M. Baldwin): On a l'intention de stopper toute grève de la poste.

Mr. McKinley: Monsieur le président, j'ai signalé dès le départ qu'il était possible qu'on nous appelle pour aller voter ce soir. Nous disposons cependant de 15 minutes environ.

Le coprésident (M. Baldwin): Mike, dites aux deux whips qu'il y a dans cette salle-ci trois personnes qui comptent monter en temps et lieu.

M. McKinley: Que proposez-vous en ce qui a trait aux documents du Cabinet? Le commissaire pourrait-il réclamer ces documents?

M. Dunton: Nous avons proposé lors d'une autre séance que tous les documents du Cabinet soient définis sous deux rubriques: d'une part, les documents contenant des faits qui pourraient donc être rendus publics, et d'autre part, les documents qui, en raison des conseils et des recommandations qu'ils contiennent devraient être gardés secrets. Il serait fort possible de préparer les documents qui feraient la distinction entre les faits, d'une part, et les recommendations d'autre part.

M. McKinley: En conséquence, les membres de l'opposition pourraient se faire une opinion en se fondant sur les mêmes renseignements que ceux dont dispose un ministre ou le Cabinet tout entier. C'est ça, n'est-ce pas?

M. Dunton: Tout à fait. Ils auraient accès aux faits, mais pas aux recommendations.

M. Fraser MacDougall (secrétaire de direction, Ontario Press Council): Le public également.

M. McKinley: Très bien. Merci, monsieur le président.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder if I could ask one question. It is the business of the final decision in the grey areas. This is a problem I know. Both you and Mr. MacDougall have been around here for a long time, and in the course of a number of years here, I imagine you have known a very large number of people who have served in the ministry on both sides of the House. There are many of them who would make the right decision, but would you agree that in these grey areas—you can now alloy your minds to Ministers; I am not going to ask you to name them—where they knew they had the ultimate veto, they would, in the event the disclosure would be embarrassing and difficult, use the flexibility of the veto to deny the information?

• 2140

Mr. Dunton: Yes, I think that would happen and could happen. My own view is that a strong and respected commission, giving its reasons, and the reasons already would begin to put pressure on the Minister, would weaken that resolve a good deal.

Senator Godfrey: May I ask a supplementary? If the document is confidential . . . I can understand there can be broad and general principles given, but to take that specific document which the commission looks at, which is confidential, he cannot go into the reasons and say what is in the document and why he thinks it should be released or not released. That is the difficulty, is it not?

Mr. Dunton: I think the commission have to be very adept draftswomen or draftsmen at times without revealing what is in the information.

Senator Godfrey: But in Conway and Rimmer, which is the case . . . Incidentally, they completely agree with your position. That was the case that went to the House of Lords and established that the courts had the right to look at the documents. They said you have to balance one thing against the other and decide where the public interest is. It took a long, long judgment to decide whether they should be able to look at the document.

Then they looked at the document and all they said was, "This should be released." One sentence. That was the full report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But in a case where the commissioner felt that it should be released, surely he might say, "The reason given for not releasing this is national defence. I have examined the document and I find nothing in it that really vitally affects national defence." He would not be giving away anything of the details but it would be his considered judgment, I suggest.

Mr. Dunton: That is right.

Senator Godfrey: He is giving his judgment then, but he is not giving us the reason. He is simply saying, "I do not find it so, whereas the Minister would say, "Well, I do." Because you are suggesting that in these grey areas the Minister has the ultimate power, not the court.

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Baldwin): Je voudrais poser une question. Il s'agit de la décision que l'on prendrait dans les cas litigieux. Cela constitue un problème. Je le sais. Vous et M. MacDougall avez beaucoup d'expérience, et je suppose que vous avez vu beaucoup de représentants des deux principaux partis à la Chambre occuper des postes gouvernementaux. Beaucoup d'entre eux prendraient la bonne décision, mais vous conviendrez avec moi, que, dans des cas litigieux, on ne peut pas compter sur les ministres. Je ne veux nommer personne ici . . . Certains, si la révélation de certains renseignements créait une situation difficile et embarrassante, n'hésiteraient pas à avoir recours à leur droit de veto pour refuser de divulguer certains renseignements.

M. Dunton: Je vois. Je pense que c'est possible. A mon avis, si la Commission en place était forte et respectée, elle pourrait faire connaître son opinion et faire pression sur le ministre, ce qui résoudrait la moitié du problème.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais poser une question supplémentaire. Si un document est confidentiel . . . Je conçois que l'on puisse énoncer des principes généraux, mais dans le cas d'un document confidentiel précis sur lequel la commission doit se pencher, il serait impossible de donner des raisons, de révéler le contenu du document pour déterminer s'il doit être rendu public ou non. Il y a là un écueil, n'est-ce pas?

M. Dunton: Je pense que les membres de la commission devront être extrêmement habiles parfois afin d'éviter de révéler le contenu d'un document.

Le sénateur Godfrey: Mais pour la cause Conway contre Rimmer, soit dit en passant, il était tout à fait d'accord avec vous. Il s'agit d'une cause qui s'est rendue à la Chambre des Lords et il a été établi que les tribunaux avaient le droit de prendre connaissance du document. Il a été dit qu'il faut bien peser tous les arguments et décider quel est l'intérêt du public. Il a fallu beaucoup de temps avant que l'on décide si le document pouvait être divulgué.

On l'a donc examiné et on a dit: «Le contenu de ce document peut être divulgué» . Il a suffit d'une phrase. C'est tout.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mais si le commissaire décidait qu'un document doit être rendu public, il devrait dire: «Mais on prétend que ce document ne doit pas être divulgué à cause de la défense nationale. J'ai pris connaissance du document et je n'ai rien trouvé qui puisse porter atteinte à la défense nationale». Il ne révélerait alors rien du contenu du document, mais son opinion serait considérée comme un jugement.

M. Dunton: C'est juste.

Le sénateur Godfrey: Il prononce donc son jugement sans nous en expliquer le motif. Il dirait tout simplement «Je ne suis pas d'accord». Le Ministre pourrait répliquer «Ce n'est pas mon avis». Vous dites qu'en cas de litige, c'est le ministre et, non le tribunal, qui aurait le dernier mot.

[*Text*]

Mr. Dunton: Yes. A commissioner might say,"Yes, this might hurt national defence a little, but I read the document and I think it is much more important that the public know what is in the document."

Senator Godfrey: Then the Minister says, "I read it too and I do not agree". How is the public going to decide which is the right one?

Mr. McKinley: Mr. Chairman, we have a bill before the House right now to appoint an ombudsman. Do you think an ombudsman would be able to handle this situation of the commissioner for freedom of information along with his other work? Or do you think . . .

Mr. Dunton: I doubt that.

Mr. McKinley: . . . we need that many more bureaucrats?

Mr. Dunton: I do not think an ombudsman could. I think there will be a lot of activity in this field and that is why we even have the temerity to suggest perhaps a three-man commission with a very small staff instead. I think this is a different sort of work and I do not think you should try to load it on an officer who will have a great many other things on his mind too.

Mr. McKinley: In your opinion, do you think we need an ombudsman besides this commissioner?

Mr. Dunton: I have not studied it the way I have this, but yes, I do.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): On the ombudsman, I do not know if you have read the bill or not; if not, I could tell you that there are very grave restrictions on the capacity of the ombudsman himself to obtain information. He is subject to very grave limitations, the same kind of limitations that we have been fighting.

Mr. McKinley: There are several ways to go on it.

Mr. Dunton: We think this commissioner should have very wide powers to get information.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Like the Auditor General.

Senator Godfrey: On this question of 30-year rule, we have had people suggest that it should only be a 10-year rule, which could then be extended if the Minister argues; that the 30, generally speaking, is too long. Or it should not be just an all-encompassing 30-year rule.

Mr. Dunton: While we have not given it a great deal of consideration, at least bringing it down to 20 is more reasonable. Memories have softened a little after 20 years. Ten is perhaps getting a bit close.

• 2145

Senator Godfrey: Well, in the Crossman Diary case, the judge said, you have to look at it and, in that case, he decided 10 years was not unreasonable.

Mr. Dunton: In many instances, it would not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Co-Chairman, with this bell ringing, I have one question I would like to ask.

[*Translation*]

M. Dunton: C'est cela. Un commissaire pourrait dire «En effet, ce document pourrait porter atteinte à la défense nationale, mais après lecture du document, j'en conclus qu'il est encore plus important que le public sache ce qu'il contient».

Le sénateur Godfrey: Le ministre répliquerait «J'ai lu le même document et je ne suis pas d'accord.». Comment le public pourra-t-il se former une opinion?

M. McKinley: Monsieur le président, la Chambre est saisie d'un projet de loi dont les dispositions prévoient la nomination d'un médiateur. Croyez-vous qu'un médiateur pourrait, en plus de ses autres responsabilités, faire office de commissaire à la liberté d'information? Pensez-vous que . . .

M. Dunton: Je crains que non.

M. McKinley: . . . que nous ayons besoin de plus de bureaucrates.

M. Dunton: Je ne pense pas qu'un médiateur puisse le faire. Je pense qu'il aura beaucoup à faire, et voilà pourquoi nous allons jusqu'à proposer que la commission soit formée de trois membres et qu'elle soit assortie d'un petit secrétariat. Je pense qu'il s'agit d'un travail très différent de celui de médiateur et qu'il ne faudrait pas surcharger quelqu'un qui a déjà beaucoup de responsabilités.

M. McKinley: A votre avis, vous pensez que nous avons besoin d'un médiateur en plus du commissaire, n'est-ce pas?

M. Dunton: Je n'ai pas réfléchi à l'opportunité de la nomination d'un médiateur, mais je dirais que oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne sais pas si vous avez lu le projet de loi sur le médiateur. Je ne sais pas si vous savez qu'il contient des dispositions sévères qui restreignent les renseignements auxquels le médiateur aurait accès. Le médiateur serait frappé des mêmes restrictions que nous.

M. McKinley: Il y a diverses manières de s'attaquer à ce problème.

M. Dunton: Nous pensons que le commissaire devrait avoir un accès presque illimité à l'information.

Le coprésident (M. Baldwin): Un peu comme le vérificateur général.

Le sénateur Godfrey: Revenons à cette question des 30 ans. D'aucuns ont proposé que ce délai soit réduit à 10 ans et prolongé si le ministre a de bonnes raisons de l'exiger. Trente ans semble un délai trop long de façon générale.

M. Dunton: Nous n'avons pas longuement réfléchi à la question, mais nous proposerions de ramener cette période à 20 ans. Vingt ans permettent de prendre assez de recul. Une période de 10 ans serait peut-être trop courte.

Le sénateur Godfrey: Dans la cause du Journal Crossman, le juge a déclaré qu'une période de dix ans était acceptable.

M. Dunton: Mais dans la plupart des cas, ce ne le serait pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, la cloche sonne, mais j'aimerais encore poser une question.

[*Texte*]

The witness made some reference to the exemption for legal opinions. And, with some temerity, not being a lawyer, I am inclined to ask whether it is possible to draw a line between legal advice to the government on a case pending or on a case that it is contemplating taking to court, and simply a legal opinion, which we have sometimes wished we could get out of the Department of Justice, as to the validity of a particular regulation. Is there any ground for making a distinction there?

Mr. Dunton: I am not sure. As I say, I am always a little surprised at this exemption. It seems to me that quite often the governments, in the past, have said "the law officers of the Crown have given us this opinion" or sometimes "the law officers have had the advice of outside counsel and have given us this opinion."

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is always entirely at the discretion of the Minister.

Mr. Dunton: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And that is one of the difficulties, I think.

Mr. Dunton: Right.

Senator Godfrey: Although, simply because of that remark of yours, I think, for the record, my recollection is that the latest is there is a direction from the Department of Justice saying that an opinion given to a department cannot be released or referred to. But any client who gets a favourable opinion, if he wants to use it, can use it. But that is the effect, I think, of what came out of the Department of Justice a few months ago. And they do, from a practical point of view, as you say, every now and again when they have the right opinion. They do not necessarily show you the opinion but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, when I said "Minister", I meant the Minister of Justice.

Mr. Dunton: Yes, right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We should remember the old motto for the Minister of Justice, a man who defends himself is a fool for his client.

I think they have told us that we are being summoned into the presence shortly and we hate to break up this interesting discussion but we thank you, Mr. Dunton and Mr. MacDougall. You have added to our folklore on this issue and we hope that we do not have to wait three years . . .

Mr. Dunton: I was going to say perhaps we will see you three years from now.

[*Traduction*]

Notre témoin a proposé de faire appel à des opinions juridiques dans le cas d'une exemption. Je ne suis pas avocat, mais je serais tenté de demander s'il est possible de distinguer entre une opinion juridique donnée au gouvernement avant qu'on décide d'intenter des poursuites et une propre opinion juridique du gouvernement, obtenue auprès des fonctionnaires du ministère de la Justice, ce que nous avons maintes fois souhaité obtenir pour vérifier la validté d'un règlement donné. Pourrait-on faire une distinction ici?

M. Dunton: Je ne sais pas. Comme je l'ai déjà dit, cette exemption m'étonne toujours. Il me semble que, très souvent par le passé les gouvernements ont déclaré "les procureurs de la Couronne nous donnent cette opinion" ils allaient même parfois jusqu'à dire "les procureurs, sur les conseils de spécialistes de l'extérieur, nous donnent cette opinion."

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est toujours le ministre qui décide.

M. Dunton: C'est cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et c'est là une des difficultés.

M. Dunton: C'est cela.

Le sénateur Godfrey: Pour revenir à ce que vous avez dit, je crois me souvenir que le ministère de la Justice interdit qu'on rende publique ou qu'on mentionne une opinion juridique qu'il aurait donnée à un autre ministère, mais tout client qui reçoit une opinion juridique en sa faveur peut, s'il le veut, s'en servir. Voilà ce que le ministère de la Justice a déclaré il y a quelques mois. Ils rendent leur opinion publique de temps en temps, mais on ne la connaît pas nécessairement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Par ministre, j'entendais le ministre de la Justice.

M. Dunton: Je sais.

Le coprésident (M. Baldwin): Qu'on se rappelle l'adage en l'appliquant au ministre de la Justice: quelqu'un qui se défend lui-même se ridiculise devant son client.

Je crois qu'on nous a appellés à la Chambre, nous devons nous y rendre même s'il est navrant d'interrompre une discussion aussi intéressante. Merci, monsieur Dunton et M. McDougall. Vous avez approter votre grain de sel et j'espère que nous n'aurons pas à attendre trois ans avant d'obtenir des résultats . . .

M. Dunton: J'allais justement dire que nous nous reverrons peut-être dans trois ans.

APPENDIX "RSI-14"

Freedom of Information

A Brief

For

Our Presentation

to the

Joint Parliamentary Committee

on

Regulatory and other Statutory Instruments

By National Anti-Poverty Organization

196 Bronson Avenue, Suite 300

Ottawa, Ontario K1R 6H3

April 11th, 1978

The National Anti-Poverty Organization is most pleased to have this opportunity to present its views on access to government information. The National Anti Poverty Organization represents 1800 organizations throughout Canada. For the most part these organizations and community groups represent, and are comprised of low income Canadians. In a very great way, the people that we represent are the most maligned and threatened by the secrecy of government's information. The Canadians that we represent and are part of, are the most powerless in our society, they are the Canadian poor. These are primarily women, children, the elderly, the handicapped and the unemployed. It is on our level that the information, particularly information that government agencies have and use on individuals and groups, can be a source of threat, coercion, and in many instances a denial of basic rights, and freedoms.

The concept of freedom of information, as we interpret it, is one that was found in the democracies of early Greece, and embodied throughout history in various democratic constitutions and governments.

It must however be noted that this was the time when governments and their agents were in fact the servants of the public, which in turn was an enlightened, responsible and responsive citizenry. There was as well a mutual bond of trust between the governed and the governing.

A number of commentators on the concept of freedom of information have indicated that we need legislation to rekindle that which was once was a right, and now is blotted out by the size and the complexity of government and indeed our society. We would however like to note that complexity and size have little to do with the individual's right to know, to be listened to, and to live in a free democratic society. In fact it can be argued that size and complexity are not the ogres in the piece but rather that the more powerful groupings in our society, in our Canadian life, are yet again making a pitch for more political, and overall power concessions.

It seems from our vantage point, somewhat ludicrous to hear members of parliament, members of the bar, and members of other well established professions in Canada criticize the state and then make arguments for their need for more public information. Let us point out that these are, in fact, powerful groupings in our society. That if in fact these groups and individuals who represent the "haves" of our society show such over-skepticism of the governmental process and such a high distrust level of government and politicians, then what should we, the powerless, feel towards our government and, in particular, what level of trust or mistrust should we, in a real sense, have?

In surveying the list of groups who have presented or are to present to this committee, we find ourselves in an exclusively unique position, in that we are the less established, less sophisticated and most people oriented organization. In fact we, through our affiliated organizations and our combined efforts on the national and local levels, represent close to a third of our Canadian population, and speak on their behalf. We however have difficulties in directing our skepticism and mistrust totally in the area of government and the political process. We cannot help but remind ourselves that the majority of those groups and individuals who have been so skeptical of the government and distrustful of the politican are in fact, a part of the political and governmental systems or depend greatly on these systems for their professional or personal livelyhood. We in fact from our experience turn a more skeptical eye towards those who would tell us that the country is afire with malaise and are unable to see where they fit into the issua, other than on a profit or power level.

As pointed out earlier, we are the group who are most fearful of information: of its use and, above all, its misuse. We are sure that some of you at one time or other must have been exposed to the number and type of forms that poor people in the course of their daily battle to survive must complete, be investigated upon and be reinvestigated upon. This we would point out relates to all types of assistance whether it be an insurance scheme such as UIC, basic social assistance, pensions or many others. It has also been shown that poor people, young and old, come most in contact with the police and court system than other sectors of our society. It is estimated that 3 out of every 7 children growing up in poverty will at one time or other before their 16th birthday have been either booked, arrested and/or sentenced whereas in the rest of Canadian society it is one out of every 180. It must be argued that just as a result of the poor having more contacts than the average Canadian citizen with government agencies that there is more paper information, therefore more information held on the poor than other classes of our society. It must also be argued that much of the information held on the poor can in fact be misinterpreted misused and in fact damaging.

We would argue as well that a freedom of information act to be at all effective must extend itself beyond the simple realm of government bureaucracy and political process and enter into the other spheres of our society. In particular the professional groupings that the poor come most in contact with: the social service system, social workers, physiologists, psychiatrists, lawyers, police, teachers. All of these professionals, by their own specific codes and, in many instances, publicly sanctioned privileges, both gather and use information that can be damaging to poor people, and in many instances confidential, secret and privileged.

It is our contention that a free and open society must have as a key ingredient the right to know, the right to live a decent and quality life, and the right to participate in one's society.

The need for our constituency to organize and above all to be informed is essential. It must be noted that our members quite often lack the basic knowledge on how to obtain information. It is therefore not simply good enough to proclaim a freedom of information act, without providing the easily accessible mechanism through which an effective information search can take place.

We would suggest that it be the responsibility of government, through whatever structure it chooses to on their own initiative disseminate information that would be pertinent and of practical use to organizations such as ours, in developing our program and strengthening our organization.

At this point in time, whether we accept it or not, certain groups and individuals because of their capacity to influence and their contacts do in fact obtain part info that allows them a special status, that is most often to the detriment of groups such as ours.

An open and trusting approach to the sharing of public information would we feel go a long way towards strengthening our society.

The green paper on access to government documents is we feel an important first step in the move towards a free and open society. In the preparation of our brief we have had the opportunity to review the green paper, a number of the presentations to the committee and, to some extent, the freedom of information act and privacy act of the United States. It would appear that there are a number of good features that should be included in Canadian legislation. The following in point form are a list of recommendations with appropriate comments. It should be noted these are not all inclusive but reflect our views.

1. That the Government of Canada adopt as soon as possible legislation that would allow Canadians access to public documents on a selected basis.

2. That provincial governments be encouraged to legislate as regards freedom of information for their appropriate areas of responsibility.

3. That professional groups and other organizations that have access to personal and other information on poor people, initiate along with poor people's representatives a mechanism of control as to the information's use, misuse and abuse.

4. That the legislation should establish the position of an information commissioner with the ultimate right to reverse a ministerial judgment as regards to the review process.

5. That the information commissioner be an officer of parliament and report directly to parliament.

6. That the information commissioner should have an appropriate budget and office staff to act as an initial resource for appropriate referral and where necessary, negotiate on behalf of the public, and finally, where necessary have the power to review in camera that information and all pertinent documents relating to a specific ministerial judgement, and then the ultimate power to release or not that information which has been requested.

7. That there be a minimal fee ($25.00) for services rendered which would include provision of documents, photocopies, etc. That the information commissioner as well have the right to waive this fee in cases that he deems advisable.

8. That requests for government information be responded to in a timely manner. The U.S. time framework of ten working days for initial response and twenty working days for full response would seem appropriate.

9. That the only ground for exemptions be under the clearly defined "national interest" rubric, and that even in this instance the information commissioner have the ultimate right to review not merely the classification but the information itself and all pertinent documents. It is our suggestion that the legislation contain a very clear and narrow definition of national interest and that specific instances be cited so as to guide a minister and the information commissioner.

10. We accept the general concensus that for the protection of Canada's national interest, certain intelligence and military information as it relates to activities by foreign powers should be considered exempt.

11. We as well would recommend as guidelines for exemptions all information of a personal or personnel nature and that which already exists in the Human Rights legislation.

It must be noted that since we have recommended an information commissioner with the power to review and rule on release of information then in fact, what we wish embodied in the legislation is a fairly precise and limited set of guidelines upon which judgements can be made.

12. We would recommend that the information commissioner have the power to release government-public information and documents that he/she feels would be of benefit to the Canadian population. By this recommendation we intend to give to the information commissioner an initiating role and not simply a passive, responsive one that traditional freedom of information legislation deals with.

13. We would strongly recommend that the office of information commissioner be held by a Canadian citizen with the most unreproachable of reputations and that he or she have a humanistic background and that he/she not be a product of either the bureaucracy or the political system.

14. It is our recommendation that the information commissioner serve no more than two three years terms and that he/she report to the public through parliament.

15. We must also strongly argue for the information commissioner's office to be adequately financed and staffed.

16. We would recommend that this committee review every second year the overall functioning of the legislation and the administrative procedures, involved.

CONCLUSION

We in our presentation have opted for the establishment of an information commissioner with the power to review and judge information appropriate for release or not, on the basis that this is a concept that is workable in Canada and above all one that does guarantee full access by our constituency.

WE see the information commissioner playing the role of agent, negotiator and where necessary, judge. It must be pointed out that poor people do not have either the money or the ability and willingness to use the judiciary system. If freedom of information is to take place then the prime ingredient must be free access to all.

Appendix "RST-15"

SUBMISSION TO THE JOINT STANDING COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS ON FREEDOM OF INFORMATION AT THE FEDERAL LEVEL

prepared by

KEN RUBIN

(private citizen and public interest researcher)

MARCH, 1978.

INTRODUCTION

Substantial federal action on freedom of information has not occurred since your review of the issue two years ago. At that time, before your mandate to study FOI was ended by the Government, I made a submission to the Committee calling for immediate effective FOI legislation. Now, after further work on this subject, and as the Committee has won a renewed FOI mandate, I wish to submit the following points for the Committee's consideration.

INADEQUATE AND CONFLICTING INFORMATION ACCESS POLICIES STILL REMAIN IN FEDERAL GOVERNMENT DEPARTMENTS AND AGENCIES

My December, 1976 research report, based on a project sponsored by ACCESS which surveyed federal Ministries and Parliamentarians on information access, included the following findings:

a) no public access to federal ministry central record systems

b) no independent or formal federal ministry information access appeal procedures

c) conflicting and vague federal ministry's information access policies

d) next to no response by Ministers on federal agencies and commissions information access procedures and not enough response from Ministers about their departmental information access policies

e) cases where Parliamentarians have been denied federal government information (as the All Party Committee on Freedom of Information in its 1977 Report also documented).

This report was tabled on December 31, 1976 with the Committee after your first FOI mandate had expired. The report, entitled THE PUBLIC'S RIGHT TO INFORMATION ACCESS IN THE FEDERAL GOVERNMENT, is again submitted for your consideration.

These information access problems yet exist and will remain until there is effective freedom of information legislation. In the interim, it is intolerable that no Ministers have been called before Parliament to explain their confusing and restrictive information access policies. In the Ministerial replies in my study, the Secretary of State Ministry for one, who table the GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS, was unable to fully explain departmental information access policy. Another recent example was the privilege debate in the House of Commons on February 6, 1978 where the present Solicitor General did not fully explain his department and agencies information access policies; instead he hid behind ministerial privilege.

Why should Canadian citizens wanting the right to know what its federal government is doing have to remain in the dark further years before effective FOI legislation is introduced? The Committee has to help Canadians seeking access to federal government information now. One major aim of the Committee should be to get answers from the Ministers now on their information access policies.

RESTRICTIVE FOI LEGISLATION IS CLEARLY THE FEDERAL CABINET'S AIM

The current federal government's FOI plans are a result of concern for leaks in security, not with granting broader information access to federal government documentation to Canadians. The FOI proposals, from the Privy Council WALL REPORT to the GREEN PAPER, are only grudgingly provided under pressure as part of the internal Cabinet documentation on information protection and security. These proposals, along with the July 1977 REPORT OF THE COMMITTEE ON THE CONCEPT OF THE OMBUDSMAN, the new Cabinet document procedure and the public pronouncements of the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, appear to indicate the intentions of Cabinet to endorse continuing restrictive information access policies, already promoted in previous Cabinet directives 45 and 46, with a few cosmetic modifications.

The Prime Minister and his Cabinet and Privy Council officials seem to be operating on the basis of their right to an information monopoly only controlled by their rules. Secrecy premeates the Privy Council Management Information Centre so modifications to other federal agencies' information access policies proposed in the GREEN PAPER must appear liberal to our executive branch of government. It has become apparent in the past few months that Ministers have become the chief advocates of the fight to keep the public misinformed. The theoretical upholding of the concept of ministerial responsibility and Cabinet solidarity has not in reality been the same thing as ministerial and Cabinet accountability. This has been especially true in the evasiveness of Ministers on the RCMP's conduct in certain areas. Their attitude to responsible and open government is again portrayed in the February 6, 1978 House of Commons DEBATES.

Parliament and this Committee must seek a more open government system similar to the experiences of other democracies. Secret government without representation must be put to the test. A fre vote on FOI legislation, a suggestion made by the ALL PARTY COMMITTEE ON FREEDOM OF INFORMATION, can only be effective if sufficient amendments to the type of FOI legislation Cabinet is likely to propose to the House of Commons, are put forward and accepted. The compromise approach has already been tried in Canada with PART IV of the CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT including letting the Solicitor General define national security. The American experience with their limited 1966 FOI Act amended substantially in 1974, indicated that the compromise approach to FOI legislation is not in the interest of the public's right to know. Effective FOI legislation right from the beginning is necessary for accountable government.

REVIEW THE GREEN PAPER AND RECOMMEND EFFECTIVE FOI LEGISLATION

N° effective FOI legislation has been drafted to date by Cabinet for Parliamentary debate and decision. To be effective, FOI legislation should have well defined exemptions, a speedy effective access procedure and an independent appeal procedure. The basic FOI principals have been presented by ACCESS and the folly of Cabinet's FOI principals has been exposed by the Canadian Bar Association. What remains for the Committee is to draft effective FOI legislation for Parliament. This means going beyond tabling an interim report on the GREEN PAPER.

Cabinet FOI plans, based on the concept of ministerial responsibility, not everyday ministerial accountability, must be replaced by an independent appeal procedure in cases of information denial. This means having a judicial or tribunal panel to hear FOI cases with the power to resolve cases. There is limited usefulness to an Information Commissioner or Assistant Information Ombudsman acting as an advisory complaint officer privately pleading for liberal Ministerial discretion in information denial cases without having enforcement powers. The right to judicial review must be accompanied by the repeal of Section 41(2) of the FEDERAL COURT ACT. Judicial review is also the only way that the public can effectively have access to information denied by federal agencies and commissions, many of which are operated far removed from ministerial discretion.

Broad and vague exemptions, proposed in the GREEN PAPER and implemented in PART IV of the CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT, are unacceptable. Exemptions areas such as security should be narrowly

defined while other proposed exemptions like federal-provincial relations and legal opinions should not be exemptions at all. The burden of proof as to why documentation is not for public release must be with the government and not because of a set of sweeping catch all exemptions. This FOI principle must be accompanied with the introduction of a much tighter OFFICIAL SECRETS ACT and similar amendments to other federal legislation (in part reviewed in a still unpublished 1976 Library of Parliament report entitled PROHIBITIONS AGAINST THE RELEASE OF GOVERNMENT INFORMATION CONTAINED IN THE STATUTES OF CANADA). Further, the FOI Act should be accorded legal priority over other federal legislation as an all inclusive piece of legislation to interpret secrecy provisions under all statutes.

Low cost access procedures should not be taken for granted in the current debate on the above FOI principles. The GREEN PAPER's review of this area is far from complete and too editorial. Costs, for instance, of FOI machinery are overstated and no estimates are given on likely security cost savings. The idea of information access procedures without, for instance, public registries or a new public servant's oath of service instead of secrecy, requires rethinking.

In addition, the citizen intending to use the FOI legislation must have access procedures specified in the legislation, instead as in the case of PART IV of the CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT, waiting until the legislation is implemented to find out partially how the access procedure will work. This way citizens and administrators will know in advance the nature of the access procedures. Finally, another Privy Council's internal document, entitled DEPARTMENTAL INITIATIVES TO PROVIDE ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS, not published as part of the GREEN PAPER, actually lists three examples of government access. Given that those selected examples are limited cases of public access, even undesirable ones, it is hoped that departmental access procedures will go much beyond those selected for review, if there is to be effective FOI legislation. A much more thorough public review of the information systems of the federal government and their immense powers and shortcomings is required.

The Committee has much work ahead of itself to draft and recommend to Parliament components of an effective FOI Act.

UNHIGHLIGHTED AREAS FOR CONSIDERATION IN THE FOI DEBATE

A few aspects that need raising, and Committee consideration, in the FOI debate are:

FOI legislation should allow for the creation of a FEDERAL INFORMATION REGISTRY to give the public a readily available factual publication of federal Government information and activities.

FOI legislation should apply to all agencies and institutions under federal jurisdiction and receiving federal monies.

FOI legislation should apply to the increasing amount of research done for

(I) the Prime Minister by the Prime Minister's Office and Privy Council Office, and

(II) Parliamentarians, Parliamentary Committees and Associations by the Parliamentary Library.

FOI legislation should include provisions for awarding costs to public interest groups assisting the public in the preparation and presentation of information access cases.

FOI legislation should be annually reviewed by a newly created House of Commons standing committee. All its sessions should be public, its background documents public and its mandate to include actively encouraging public participation in its deliberations.

CONCLUSION

This brief and the attached FOI study are filed with the Committee for circulation and review. The Committee should also be taking a much more active approach to public participation than decided on at their February 7, 1978 meeting. In conclusion, I hope that the Committee will call witnesses to identify the many problems of current federal departmental information access policies, and that the Committee will draft and recommend a meaningful freedom of information act.

Appendix to March, 1978 Submission

SUMMARY REPORT

of the

Parliamentary Freedom of Information Survey

HIGHLIGHTS OF THE REPORT

The ACCESS survey of federal parliamentarians produced the following findings*:

1. Ministries do not grant to the public, as a rule, access to their central registry or record systems.

2. Ministries do not have, on the whole, formal internal processes of appeal or any procedures of independent arbitration for those denied federal government information.

3. Ministries appear to have no uniformity in their information access policy directives and oftentime, have conflicting approaches; for instance, about how they define confidentiality; nor do ministries on the whole have their own plans to change their information access policies.

4. Members of Parliament and Senators generally favoured freedom of information legislation though some wanted a more restrictive act.

5. Some Members of Parliament and Senators have, themselves, or on behalf of constituents, been denied access to certain federal government information.

6. Most Cabinet Ministers, Members of Parliament and Senators referred optimistically to the work of the Joint Parliamentary Committee on Regulations and Other Statutory Instruments on reviewing freedom of information even though the Committee's future work in this area is now unclear. Similarly, many parliamentarians replying referred to the Government's freedom of information legislation intentions. However, their degree of optimism about the effectiveness of such legislation, now delayed in its introduction, was in part dependent on their political affiliation.

7. The proposals heard to date for freedom of information legislation would not resolve all problems identified by parliamentarians or other groups whose cases are documented in Appendix One.

---

*The above findings are based on the following survey responses received as of November 30, 1976:

17 Cabinet Ministers replied out of a total of 28 Ministries (60%)

35 Members of Parliament replied out of a then total of 262 MPs (13%)

9 Senators out of the then 88 Senators replied (10%)

Parliamentary Report Major Findings

A. MINISTRIES

The following are the major points made in Ministerial replies:

Public Access to Departmental Record Systems

1. None of the responding departments grant access to the public, except in some departments' cases to specially approved researchers on specific requests; to their central registry or records systems; the locale which most departmental records are filed. Some departments have reference subject indexes of their central registry records; again these indexes are usually unavailable to the public and do not usually specify which documents are classified and which ones are not. Many departments keep their records primarily in one National Capital central registry location, but also have records filed in regional registries, or kept in locations at headquarters other than in their central registry office. Most departments claimed that all policy formulation and major decisions are undertaken in writing; and not on an oral basis; and that such documents are likely to be deposited in their records systems.

The Public Availability of Unclassified Information

2. Most departments replying have published material that is available through their information services, or in a few cases, their libraries, or more likely, through the Department of Supply and Services mail order service and bookstore service; the bookstore service now no longer is available. Manpower and Immigration was the only department to provide ACCESS with a list of some of their published studies. CMHC was the only agency that indicated a specific legislative responsibility under the National Housing Act to distribute its information to the Canadian people. CMHC, the National Capital Commission, the Solicitor General Ministry and the Department of Regional Economic Expansion provided some details about their information distribution systems.

Encouragement Provided for Public Access to Unclassified Information

3. Most ministries replying do not have an information bulletin for the public that describes their activities, a zenith phone number for public use to inquire about their departments' activities, or other means of encouraging access to their published information beyond an order system of their information and a willingness in most cases to allow the public access to their libraries; usually these libraries are located primarily in the Ottawa-Hull area. Health and Welfare indicated that their library was set up more for departmental employees use. No deparment had any specified charges set out for searching for unclassified departmental documents. The National Capital Commission specified that it had a 10¢ a page charge for duplication whereas CMHC, the only other agency specifying their duplication charges practice stated it was their policy to duplicate their public documents for the public without charging.

Departmental Information Access Directives

4. Most ministries replying stated that they followed the Cabinet directives on the production of information, on secrecy, and on security (the Privy Council Office's *Wall Report*, listed in the readings, describes these policy directives). Some departments like Indian and Northern Affairs and External Affairs had their own set of information access directives which they sent to ACCESS (see the full Report), while other like Communications Canada said that they had such directives but that they were confidential.

Specific Grounds for Confidentiality of Departmental Records

5. Most ministries replying did not specify their reasons for confidentiality, rather they referred to the specific Cabinet directives as to what material was exempt from public access. CMHC however specified exemptions as "national security, individual privacy, the anonymity of public servants, the privileges of the Cabinet to deliberate confidentially and other specific Cabinet directives". The NCC specified three specific grounds for confidentiality—prior release of information on property transaction, personnel records and intergovernmental information to be released only with the consent of the other parties. The Solicitor General referred simply to having "sensitive"

records. Two departments—Public Works and Science and Technology—indicated that many of their files were accessible only to their clients—who were largely other federal departments. Manpower and Immigration, and Veteran Affairs, indicated, too, that many of their files were confidential because a substantial amount of their records dealt with individual case material. Veteran Affairs indicated that a physician may request a veteran's medical records and that a lawyer or executor, or other properly qualified person acting on the behalf of a veteran or his dependents may obtain access to the specified individual veteran's financial records.

Information Access Appeal Procedures

6. Most ministries replying did not have formally worked out internal appeals procedures or any uniform informal appeals procedure to review cases of those denied departmental information. Informal appeals were usually made to senior management and not to any outside independent arbiter. While some departments kept statistics on those receiving information, no government agency appeared to keep statistics on those denied information. A few of the departments replying pleaded manpower shortage reasons for not keeping such statistics although they indicated that they, in some cases, kept statistics on public information requests and had staff responsible for handling public information requests.

Future Information Access Plans

7. No department replying has concrete plans to change its information access policy. Some departments referred to the Government intentions on drafting freedom of information legislation as the determining factor that would change their access policy, although the contents of such legislation are not as yet available to the public. Ministers did not openly, on the whole, reply directly to favouring freedom of information legislation. The only Minister to do so, the Hon. Marcel Lessard, stated that he favoured freedom of information as a right, indicating his department's recent change resulted in the declassification of many previous confidential department reports.

Contact People

8. Most Ministers replying stated that they designated their directors of information as the appropriate contact person on questions of information access to government records. Further, it was stated in an answer to an ACCESS question that information division personnel were knowledgeable people about departmental records.

The following is an interpretative analysis by the author of points raised in the ministerial replies:

Degree of Response

1. Most of the ministries replying took the detailed questions on information access seriously and placed great emphasis on the Government's freedom of information legislative intentions even though the Government has now delayed introducing such legislation. It was disappointing, not to hear about the information access procedures of almost one-half of the departments and to receive such a negligible amount of replies from Ministers about the over one hundred and fifty agencies, corporations and commissions' information access procedures for which they were responsible. It was surprising to receive returns like the one from the Hon. John Munro that stated he could not discuss his department's information access policies while the matter was under consideration by the Government and review by the Joint Parliamentary Committee. The most astounding reply came from the very agency preparing freedom of information, the Privy Council Office. In that case, the then President, the Hon. Mitchell Sharp, answered that having no department, no information access policy could be stated for the Privy Council Office. It might serve to refresh the then and current President of the Privy Council that in the July 1976 Ontario Supreme Court case (Rudnicki vs. CMHC) the Judge ordered that the confidential document prepared by the Privy Council Office as to how Cabinet decisions are to be recorded, over the objections of the Government lawyers, be made a trial exhibit (attached in the full Report). That is only one example of a document that forms part of the Privy Council Office records.

Ministerial Responsibility and Cabinet Solidarity

2. It was interesting that those Ministers replying, unlike the Hon. Mitchell Sharp's many public pronouncements in his then capacity as President of the Privy Council, did not appeal to the concept of ministerial responsibility as a rationale for restricting information and as a rationale to keep appeals out of the courts. Nor did Ministers mention the practice referred to by former Cabinet Ministers, who are now Senators (refer to the full Report) of giving information on a personal and confidential basis to opposition members. No Ministers, either, contradicted the then President of the Privy Council's public advocacy of a proposed ombudsman or information commissioner with limited powers to hear and resolve appeals for those denied information; opting themselves instead, for example, for an independent court or tribunal arbitration appeal procedure. None referred to the forthcoming human rights legislation that includes some provisions for access to individuals to their personal federal records. Also, despite the considerable publicity accorded the views of Gordon Robertson, a senior Privy Council Office public servant, no reference was made at all to his published comments on freedom of information by those Ministers replying and whether they truly reflect Cabinet opinion, particularly given their restrictiveness. Because of reasons of Cabinet secrecy and solidarity, we may never know individual Ministers' own beliefs about the makeup of a freedom of information act; whether individual Ministers believe current thinking on this matter is too restrictive and whether individual Ministers believe that it is proper to release some of the background information documents to some (for instance, to a *Globe and Mail* reporter) and not to others (for example, to ACCESS-refer to their unsuccessful request to obtain background documentation on freedom of information legislative proposals contained in the full Report).

Internal Knowledge of Departmental Records

3. Ministries replying claimed that all their major decisions were made in writing.* Only Urban Affairs and the NCC attempted to explain their policy-making processes. While it was not directly asked which departmental officials were privy to what information and why others were not, ministries did indicate that information division personnel were knowledgeable about departmental records. It was not made as clear as it could have been whether such officials know the basic content of department records, their location and availability, but as these officials were designated as the contact points by most departments on information access questions, this could be readily tested. Presumably, too, if senior management personnel, including the directors of information may be part of the group inside a department that hears appeals from those denied information as was stated in many replies received from departments, then these individuals would presumably have to have access, and knowledge of, departmental records. It would indeed be important to follow up and find out which departmental employees (or other departments' officials) were fully aware of departmental records and information access policy directives.

Departmental Information Access Policy Directives

4. Most ministries stated that they followed the relevant Cabinet directives on information access, secrecy and security and indeed, it would be fascinating to see how different departments did in fact apply such directives. A few ministries replying enclosed their own directives on information access, secrecy and security. Indian and Northern Affairs and External Affairs submitted such directives while National Health and Welfare and the National Capital Commission made reference to having such directives. Only one ministry, Communications Canada, willingly said that they had such departmental directives but that these were considered confidential. In at least one case, that of CMHC, where an agency claimed that they did not have such directives, the researcher anonymously received one such CMHC directive, attached as part of the full Report. It appears that there are different information access policies in different departments and this should be one reason a standard freedom of information act is needed. Further, the public should test out the current information access procedures of ministries responding and seek to discover what the other ministries' information access policies are. One current court case that tested out the federal government's current confidentiality rules (Rudnicki vs. CMHC) resulted in these rules being called into question in the Judge's decision; a decision which was not subsequently appealed by the federal government.

* One Member of Parliament replying, Mr. Yewchuk, submitted a case (mentioned in the full Report) where part of his information request was not answered as this stage of the decision (towards a federal-provincial agreement on a swine influenza vaccination program) was not made in any recorded form.

Departmental Published Information

5. Some ministries went to some length to show how they try hard to serve the public's information request—at least when it comes to unclassified published materials. The departments replying outlined a list of differing information material available and differing information distribution means. It appears that the locale of unpublished unclassified departmental information to be found that is open to the public (because the central registries housing most such records are currently not) is the departmental libraries. Nor are all such libraries set up, it seems, with the prime goal of serving the public. One department (Veteran Affairs) made a point of saying that the public had the right to know about departmental expenditures and that ACCESS could meet with their officials for further clarification on information available. One department head, the Solicitor General, stressed that he ensures replies to complaints, suggestions and queries about inmates. It would appear, however, that many departments have a long way to go before making their unclassified information easily available to the general public.

Access to Departmental Central Registries

6. The fact remains, despite some Ministers' replies indicating attempts at making published information more available, that all ministries maintain closed records or registry systems, even to the extent of not giving the public access to their registry's reference indexes when they exist. Sometimes, on what appears to be an arbitrary screening basis, other deparments' officials, accredited groups or departmentally approved researchers have gained access to specific registry files. It is unclear to what extent central registries contain confidential material (could it be as high as 70 or 80% on average under existing production of paper directives?). Nor did all ministries indicate that they keep a list (or a file system), indicating which of their records were confidential and which were not. One interesting case, described in the full Report, worth noting, is the National Indian Brotherhood's current negotiations with Indian and Northern Affairs to work out a broader information access policy to that agency's records. The onus, however, should not be on the individual or group to prove standing to gain access to federal government records that are designated as unclassified (the onus should be on government to prove why records should be confidential). This is another reason why a uniform freedom of information act is required.

Grounds for Departmental Records Being Confidential

7. Most ministries did not offer their own reasons why their records were confidential; they merely followed the relevant Cabinet directives and in some cases, some of their own. The Solicitor General just said that his ministry had many sensitive records without explaining what this meant. CMHC's version of confidentiality has already been found wanting in the courts (Rudnicki vs. CMHC). The NCC includes the rationale that publicly prematurely releasing information regarding proposed property acquisitions "would lead to speculation and would not be in the public interest" though such plans affect Ottawa-Hull community planning. Public Works, Science and Technology and the NCC plead client relations as a reason for confidentiality but do not offer convincing agreements for restricting such information, (presumably, in these departments' cases: departmental building plans, technological impact reports, intergovernmental reports respectively). Manpower and Immigration and Veteran Affairs gave the protection of the privacy of individual records as the reason for many of their files being confidential without indicating if the individual himself has access to his own files and without adequately explaining why certain authorized individuals do have access to such files. One point for instance, raised elsewhere in the study by MPs and Senators, is whether the "security reasons" for denying landed immigrant status, should be known, and whether the RCMP does a thorough documented check or to some extent, relies on hearsay evidence to arrive at their reports on intended immigrants' security status. Indeed the Solicitor General indicated that he answers queries about inmates but he did not indicate whether inmates had access to these queries or to their own files. To what extent then is the valid reasoning of protection of individual files used to cover more than such files or to make files of individual

consumer complaints and queries totally inaccessible to consumer groups? And is personal access guaranteed to one's own case history files (immigration, correctional, census, taxation, pension, social security, loan records etc.) or are such requests denied on "security" or other grounds? The whole question of what are the grounds for confidentiality was not adequately tackled in departmental replies and remains a key component for examination in establishing standard clear (and preferably narrow) exemptions to broaden public access to federal government information.

Departmental Information Access Appeal Procedures

8. Ministries lack formal standard internal appeal procedures or the means of independent arbitration for those denied departmental information. Few ministries even specified the actual senior departmental official or officials to contact if an appeal on the grounds of information denial was to be considered. The National Capital Commission went so far as to say that in their particular circumstances, an appeal procedure was "unnecessary". None of the ministries could provide statistics on those denied information. Nor did departments offer any examples of information denial and elaborate on the reasoning of such denials (refer to the full Report for a discussion of cases of information denial). Not one ministry discussed who was held responsible and what measures were taken if their informal appeals procedures turned up a case where departmental information had been, in their own opinion, wrongly withheld.

Current departmental information access appeal procedures appear to be inadequate mechanisms for effective information access. Departmental officials and their political bosses must be convinced that it is in the interest of serving the public and of a democracy to have in place a standard impartial arbitration authority with the power to resolve unsettled departmental information denial cases.

Follow-up on the ministries' answers and information access policies is needed. It was gratifying to get such a large number of replies from Ministers on behalf of their departments. It was also encouraging that ministries view information access questions as important. Much remains to be done, however, after analysing the ministry's replies, before a broader, uniform information access policy applying to all departments and agencies at the federal level, will actually exist.

B. MEMBERS OF PARLIAMENT

The main points made by Members of Parliament who replied to the ACCESS questionnaire are as follows:

1. All Members replying favoured freedom of information legislation. Some Members, usually opposition ones, saw the possibility that the Government's freedom of information legislation would be too restrictive and looked especially to the more effective Swedish and American legislation as models to follow.

2. Over one-half of the Members replying, including MP's on the Government side, had information denial problems and specified their problems. The most frequently mentioned case of information denial cited, in both their own inquiries and on behalf of constituents, was why potential immigrants were refused entry to Canada on "security grounds". Some Members were reluctant, however, to specify information denial cases they knew of so as to protect the identity of the individual involved.

3. Some Members indicated they wanted to see the survey results of the ACCESS questionnaire and that they wanted to keep in touch with ACCESS's work in promoting effective freedom of information legislation.

Comments on MP's Replies

A few observations can be made on MP replies. One has already been raised—the less than ideal response and in particular, the lack of response of many MP's including the Prime Minister and the leaders of the NDP and Social Credit. Another comment is that MP's replying are sensitive to Parliament's role as opposed to Cabinet's role in the freedom of information debate and hence in most cases want effective information access legislative proposals with only a few exemptions. The notion that parliamentarians should have broader access to government services, such as a legal opinions, was also raised. Finally, some of the cases Members cite here require further action. Other Members who alluded to further cases should also be contacted. The concrete suggestion of searching for denial of

information cases through reviewing the Order Paper is an excellent one. Indeed, some Members suggest that they will be "on the watch" for cases, will monitor the Government's efforts in developing freedom of information legislation and will test its application once the freedom of information act is in place.

C. SENATORS

The major points made by Senators in replying were:

1. All Senators replying favoured some kind of freedom of information legislation.

2. Some Senators replying listed security and military matters as the main exception in granting the public freer access to government information. This type of exemption was however not clearly defined in responses.

3. On the whole, Senators replying indicated no problems of information denial but in some cases mentioned that they had never sought confidential information. Some Senators replying specified problems in obtaining information on immigration cases where the individual in question was denied entry on security grounds based primarily on RCMP reports.

4. Some Senators replying, who had House of Commons and Cabinet experience, talked of the practice of taking members of opposition parties into confidence on certain sensitive forthcoming Government proposals. The reasons for this practice were not sufficiently explained.

Comments on Senators' Replies

Senators replying seemed to believe freedom of information legislation would be an asset to parliamentary democracy and some of them thought that the Senate should play an active role in the monitoring and discussion of such draft legislation.

Recommendations*

The following are the recommendations made by ACCESS, a Canadian committee for the right to public information, suggestions which the author concurs with:

That Parliament undertake a more thorough public review of Ministerial information access policies, particularly by having Ministers testify publicly before the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments;

That Parliament be provided without delay specifics of Government Freedom of Information proposals, so that these proposals can be measured against current information access policies as identified in the enclosed correspondence;

That Parliament review information denial cases mentioned in the replies of Parliamentary colleagues and also seek out more cases of such information denial, through a study of information granted and denied at the oral Question Period and as a result of written questions on the Order Paper over a period of the last five years;

And that Parliament act quickly to pass Freedom of Information legislation, providing broader public access to Government information with few, narrowly-defined exemptions, and with well-publicized access and appeal procedures. Such legislation, in addition to assisting the public, also will help make sense of the conflicting and varied directives and procedures now extant in the Federal Government, its Departments and Agencies.

* ACCESS's recommendations are based on the correspondence received in the course of the parliamentary freedom of information survey and on a review of the interpretative study of that correspondence undertaken by the author.

Suggested Readings

ABEL, A. S. "Administrative Secrecy", *Journal of Canadian Public Administration*, Vol. 11 No. 4 (winter 1968), pp 440-448.

FRANSON, R. T. "Governmental Secrecy in Canada", *Nature Canada*, Vol. 2 (1973), pp 31-34.

GALNOOR, I. editor. *Government Secrecy in Democracies*. New York: Harper and Row, 1976. (contains Canadian case material).

GOVERNMENT OF CANADA. Task Force on Government Information. *To know and be Known*. Ottawa. Queen's Printer, 1969.

INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CANADA. (28th Conference on freedom of information). *Proceedings*. September 7-10, 1976 in Halifax, available from the Institute of Public Administration, 897 Bay Street, Toronto.

JOHANSEN, D. *The Public's Right to Information*. (report for the Joint Parliamentary Committee on Regulations and Other Statutory Instruments). October 1975. Printed in ISSUE 81 Proceedings (July 1976) of the Joint Parliamentary Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

MACKINNON, K. *Canadian Applications on Access to Information*. (report for the Centre for Study of Responsive Law). Washington D.C.: Centre for Study of Responsive Law, Box 19387, summer 1976.

MARWICK, C. M. editor. *Litigation Under the Amended Federal Freedom of Information Act*. Washington D.C.: Project on National Security and Civil Liberties, ACLU and Freedom of Information Clearinghouse, 1976. (presented here as the best source of problems effective Canadian FOI legislation could face).

MITCHELL, H. *A Report of Access to Information*. (report for the Consumer Research Concil). Consumer Research Council, Box 94, Ottawa. to be published in 1976-77.

RILEY, T. "Time is Here for Foes of Secrecy to Push Freedom of Information Law", *Content*, No. 67 (October 1976) pp 2-7.

ROWAT, D. editor. *Administrative Secrecy in Developed Countries*. Whashington D.C.: International Institute for Administrative Sciences, to be published 1976-77.

RUBIN, K. "The Battle at CMHC: Rudnicki Wins . . . OR Does He?", *Last Post*, Vol. 5 No. 7 (October 1976), pp 8-9.

STANDING JOINT PARLIAMENTARY COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS. *Proceedings* 1975-76 (on freedom of information). Ottawa: House of Commons, 1975-76.

TURNER, J. N. *Freedom of Information* presentation to the annual meeting of the Canadian Bar Association, Winnipeg, August 30, 1976, (C.B.R. 90 Sparks Street, Ottawa).

WALL, D. F. *The Provision of Government Information* (prepared for the Privy Council Office, April 1974)—reprinted in ISSUE 32 (June 25, 1975) of the Proceedings of the Joint Parliamentary Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

WINSOR, H. Article series on Federal Government Secrecy. *Globe and Mail*. November 22-24, 1976.

AUTHOR'S CONCLUSIONS

The survey of Ministers, Members of Parliament and Senators has provided useful information towards the development of effective freedom of information legislation. The results indicate a concern, sometimes based on conflicting premises, about information access—and that Canadians have a long way to go to having an open government.

The information access experience contained in this study indicates that there is some discrepancy between official departmental information access policies stated in answer to the questionnaires, and the actual problems experienced by parliamentarians (as well as by individuals and groups cited in the full Report) in obtaining federal government information.

The study findings reveal a positive atmosphere for less government secrecy but an unsureness of what this will mean and how it should be done. Those Ministers answering the ACCESS questionnaire appeared to be willing to move cautiously and not fully lift the restriction on unnecessary and excessive secrecy in government.

Parliament should undertake a public comprehensive followup review of parliamentarians' views on freedom of information legislation. Parliament should also publicly review and resolve information denial cases mentioned in the report, as well as undertake a more thorough study of parliamentarian (and other) information denial cases.

A constant monitoring by our citizenry and the media of federal information access policies will also be required. A network of citizen freedom of information clearinghouses would be an asset to more fully documenting and resolving cases of information denial.

Parliament should immediately seek to have the Government's freedom of information proposals presented to it, and consider whether such proposals ensure well publicized broad public access to federal government information, on a uniform basis regardless of government or ministry or agency.

This will likely mean going beyond the Government's FOI legislative intentions. An effective FOI act with a few clearly and narrowly defined exemptions, a quick low cost access procedure, and an independent priority appeal legal procedure that includes provisions for appropriate sanctions, is needed at the federal level.

APPENDICE «RSI-14»

La liberté d'information

Mémoire

devant être présenté au

Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires

Par l'Organisation nationale
d'anti-pauvreté
196, avenue Bronson, Suite 300
Ottawa (Ontario) KIR 6H3

Le 11 avril 1978

L'Organisation nationale d'anti-pauvreté est fort heureuse de pouvoir présenter ses vues concernant l'accès aux renseignements que détient le gouvernement. L'Organisation groupe quelque 1,800 organisations réparties à travers le Canada. La majorité de ces organisations et groupes communautaires représentent des Canadiens à faible revenu parmi lesquels ils recrutent leurs membres. En règle général, les personnes que nous représentons sont les plus lésées et les plus sérieusement menacées par le caractère secret des données du gouvernement. Les Canadiens que nous représentons et au nombre desquels nous figurons, sont ceux qui ont le moins de pouvoirs dans notre société. Il s'agit de Canadiens pauvres, surtout de femmes, d'enfants, de vieillards, d'handicapés et de chômeurs. C'est à ce niveau que l'information, surtout celle que conservent les organismes gouvernementaux sur les particuliers et les groupes, peut devenir une source de menaces, de contraintes et même, dans de nombreux cas, de désaveu des libertés et des droits fondamentaux.

Le principe de la liberté d'information, tel que nous l'entendons faisait partie des démocraties de l'ancienne Grèce et a été intégré, à diverses étapes de l'histoire, à des constitutions et à des gouvernements démocratiques.

Il convient toutefois de remarquer qu'il s'agit d'époques où les gouvernements et leurs représentants étaient, en fait, les serviteurs du public qui étaient alors composés de citoyens éclairés, responsables et sensibles. Un lien de confiance mutuelle unissait également gouvernants et gouvernés.

Plusieurs critiques du principe de la liberté d'information ont affirmé que nous avions besoin d'une loi pour confirmer ce droit qui a déjà été reconnu, mais qui est en voie d'être aliéné en raison de l'importance et de la complexité du gouvernement et même, de notre société. Nous tenons toutefois à souligner que ces facteurs ont très peu à voir avec le droit des particuliers de savoir, de se faire entendre et de vivre dans une société démocratique libre. En fait, on peut dire que l'importance et la complexité

des institutions gouvernementales ne sont pas des ogres mais que ces derniers seraient plutôt les groupes les plus puissants de notre société, qui au Canada, essaient encore d'obtenir davantage de privilèges, tant politique que de toutes sortes.

Selon nous, il nous apparaît quelque peu absurde d'entendre des députés, des membres du barreau, ainsi que d'autres professions reconnues au Canada, critiquer l'État et déclarer ensuite qu'ils ont besoin de plus d'informations publiques. Faisons remarquer que ces derniers sont en fait, des groupes puissants dans notre société. Si ces groupes, et les individus qui les composent représentent les "nantis" de notre société et font preuve d'un si grand scepticisme face à l'appareil gouvernemental et manifestent tant de méfiance envers le gouvernement et les hommes politiques, alors, comment nous, qui n'avons aucun pouvoir, devons-nous nous sentir face au gouvernement et, en particulier, quelle confiance ou méfiance devrions-nous exercer à vrai dire à son endroit?

En étudiant la liste des groupes qui se sont présentés ou qui doivent se présenter devant ce comité, nous voyons que nous nous trouvons dans une position extrêmement spéciale, en ce sens que nous sommes moins reconnus, que nos opérations sont moins complexes et que notre organisation est plus axée sur la population. En fait, par le biais de nos organisations affiliées et nos efforts conjoints aux niveaux national et régional, nous représentons presque le tiers de la population canadienne et nous parlons en son nom. Toutefois, nous éprouvons certains difficultés à douter exclusivement du gouvernement et de l'appareil politique. Nous ne pouvons nous empêcher de nous souvenir que la majorité de ces groupes et des individus dont nous avons parlé, qui ont fait preuve de tant de scepticisme à l'égard du gouvernement et de tant de méfiance face aux hommes politiques, font en fait partie du système politique et gouvernemental ou en dépendent pour une large part que ce, soit pour leurs activités professionnelles ou privées. En fait, l'expérience nous contraint d'être davantage sceptiques à l'égard de ceux qui nous disent que le pays est en proie à un malaise général sans voir le rôle qu'ils jouent dans cette question, si ce n'est toutefois celui qui leur confère profit et pouvoir.

Comme nous l'avons fait ramarquer avant, notre groupe est celui qui

redoute le plus l'information: son utilisation et surtout son utilisation à mauvais escient. Nous sommes sûrs que certains d'entre vous, à un moment ou à un autre, ont été exposés aux types de formulaires que les pauvres gens doivent tous les jours remplir s'ils veulent survivre et que vous avez fait l'objet d'enquêtes sur enquêtes. Cela s'applique à tous les types d'assistance quelle soit du type du régime d'assurance-chômage, d'assistance sociale de base, des pensions et autres. Il a également montré que les pauvres, jeunes et vieux étaient davantage en contact avec la police et les tribunaux que les autres secteurs de la société. On a calculé que trois enfants sur sept qui grandissent dans les zones pauvres seront avant l'âge de 16 ans arrêtés, interpelés et/ou condamnés alors que, pour le reste de la société canadienne, cette proportion est de un sur 180. On peut dire que, puisque les pauvres sont davantage en contact, que le Canadien moyen, avec les organismes gouvernementaux cela permet de recueillir plus de renseignements écrits et par conséquent davantage d'informations sur les pauvres que sur toute autre classe de la société. On peut également dire que la plupart de ces informations peuvent en fait être mal interprétées, utilisées à mauvais escient et susceptibles de leur porter préjudice.

Nous prétendons également qu'une loi sur la liberté d'information, pour qu'elle soit efficace, doit dépasser le simple cadre de la bureaucratie de l'État ainsi que celui de l'appareil politique et pénétrer dans les autres sphères de la société. En particulier, les groupes professionels les plus fréquentés par les pauvres: les services sociaux, les travailleurs sociaux, les physiologistes, les psychiatres, les avocats, la police et les enseignants. En vertu de leur propre déontologie, et dans plusieurs cas, grâce à des privilèges publiquement reconnus, ces professionnels recueillent et utilisent ces renseignements qui peuvent nuire aux pauvres, ces renseignements étant souvent confidentiels, secrets et privilégiés.

Nous soutenons qu'une société libre doit avoir comme principe fondamental le droit de connaître, le droit de vivre convenablement et assez bien et le droit de participer à l'évolution de la société.

Le besoin d'organiser et surtout d'être renseigné est très important pour nos gens. Il faut souligner que nos membres n'ont souvent pas les connaissances fondamentales qu'il faut pour obtenir des renseignements.

Il ne suffit donc pas d'adopter une loi concernant la liberté d'information sans fournir de dispositif facile d'accès et permettant d'obtenir des renseignements de façon efficace.

Quelle que soit la façon qu'il choisit lui-même pour diffuser des renseignements qui seraient pertinents et utiles à des organisations telles que la nôtre, nous sommes d'avis que le gouvernement doit, grâce à de tels instruments, nous aider à développer nos programmes et à renforcer nos structures.

À l'heure actuelle, qu'on le veuille ou non, certains groupes ou certaines personnes peuvent obtenir, grâce à leur influence et à leurs relations des renseignements partiels qui leur donnent un avantage spécial, souvent au détriment de groupes tel que le nôtre.

À notre avis, une approche ouverte et fiable en matière de partage des renseignements publics serait très avantageuse pour notre société.

Le Livre vert sur l'accès aux documents du gouvernement est, nous le croyons, une première étape importante vers une société libre et ouverte. En préparant notre mémoire, nous avons eu la possibilité d'examiner le Livre vert, une certain nombre d'exposés présentés au comité et, dans une certaine mesure, la loi sur la liberté d'information et la loi sur la vie privée des États-Unis. Il semblerait qu'il y ait un certain nombre de bons points qui devraient figurer dans la loi canadienne. Voici une liste de recommandations accompagnées de commentaires appropriés. Il convient de noter qu'elles ne renferment pas tout mais témoignent de nos opinions.

1. Que le gouvernement du Canada adopte aussitôt que possible une loi qui permettrait à tous les Canadiens d'avoir accès aux documents publics selon une méthode sélective.

2. Que les gouvernements provinciaux soient incités à légiférer sur la liberté d'information dans les domaines relevant de leur compétence.

3. Que les groupes professionnels et autres organismes qui ont accès à une information personnelle et autre sur les indigents, entreprennent en compagnie des représentants des pauvres le mécanisme de contrôle sur l'utilisation, la mauvaise utilisation et l'abus de l'information.

4. Que la loi établisse les fonctions d'un commissaire à l'information qui aurait comme droit ultime celui de renverser le jugement d'un ministre en ce qui a trait au processus d'examen.

5. Que le commissaire à l'information soit un agent du Parlement et soit directement comptable au Parlement.

6. Que le commissaire à l'information ait un budget et un personnel de bureau approprié pour agir comme premier pallier d'action approprié et lorsque nécessaire, négocier au nom du public, et enfin, lorsque c'est nécessaire, d'avoir le pouvoir d'examiner à huis-clos cette information et tous les documents pertinents liés à un jugement ministériel précis, et ensuite le pouvoir ultime de divulguer ou non l'information demandée.

7. Qu'un droit minimal ($25.00) soit prévu pour des services rendus qui comprendraient la fourniture de documents, de photocopie, etc. Que le commissaire à l'information ait également le droit d'exempter du paiement de ce droit dans les cas où il le jugera utile.

8. Qu'il soit donné suite au moment opportun aux demandes de renseignements touchant le gouvernement. Le délai prescrit aux États-Unis de dix jours ouvrables pour la réponse initiale et de vingt jours ouvrables pour communiquer les renseignements demandés semble approprié.

9. Que les seules raisons d'exemptions tombent sous la rubrique nettement définie de "l'intérêt national", et que même dans ce cas le commissaire à l'information a le droit fondamental d'examiner non seulement la classification des renseignements, mais ces derniers mêmes et tous les documents pertinents. Nous proposons d'insérer dans la mesure législative une définition explicite et très précise de l'intérêt national et d'y citer des cas précis pour la gouverne d'un ministre et du commissaire à l'information.

10. Nous acceptons l'avis général que pour assurer la protection de l'intérêt national certains renseignements d'ordre militaire portant sur les activités de puissances étrangères, devraient être considérés exempts.

11. Nous recommandons également comme directive en matière d'exemptions tous les renseignements de caractère personnel ou qui portent sur les membres d'un personnel, et celles qui sont déjà prévues dans la Loi sur les droits de la personne.

Nous faisons observer que puisque nous avons recommandé la nomination d'un commissaire à l'information investi du pouvoir d'examiner les demandes de renseignements et de rendre une décision quant à leur divulgation nous voudrions, par conséquent, qu'un ensemble limité de directives suffisamment précises soit inséré dans le mesure législative en fonction desquelles des décisions pourront être rendues.

12. Il conviendrait de donner au commissaire à l'information le pouvoir de publier tout renseignement et document gouvernemental à caractère public dont la population canadienne pourrait, à ses yeux, tirer avantage. En faisant cette recommandation, nous voulons donner au commissaire à l'information un rôle initiateur et non pas un rôle passif qui a été, jusqu'à présent, l'apanage de toute loi sur la liberté d'information.

13. Il conviendrait que le poste de commissaire à l'information soit détenu par un citoyen canadien dont la réputation serait irréprochable et qui se serait fait connaître par ses activités en matière humanitaire sans toutefois être le produit de la bureaucratie ou du régime politique.

14. Il conviendrait que le mandat du commissaire à l'information ne dépasse pas deux à trois ans et que ce dernier fasse rapport devant le Parlement.

15. Il conviendrait également que le commissaire à l'information dispose de credits et de personnel suffisant.

16. Il conviendrait que ce comité examine tous les deux ans l'application globale de la loi et des procédures administratives concernées.

CONCLUSION

Dans notre mémoire, nous avons opté pour l'établissement d'un poste de commissaire à l'information doté du pouvoir d'examiner et de juger les renseignements susceptibles d'être publiés, en partant du principe que ce projet serait réalisable au Canada et garantirait en même temps un accès intégral.

A notre avis, le commissaire à l'information devrait jouer le rôle d'agent, de négociateur et, si nécessaire, de juge. Il faudrait souligner que les personnes indigentes n'ont ni l'argent ni la compétence et la volonté nécessaires pour avoir recours au système judiciaire. Si le principe de la liberté d'information doit être appliqué, il doit être gratuit pour tous.

APPENDICE «RSI-15»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES SUR LA LIBERTÉ D'INFORMATION AU NIVEAU FÉDÉRAL

par

KEN RUBIN (recherches sur les intérêts
des citoyens et du public en général)

MARS 1978

68, 2e avenue
Ottawa K1S 2H5

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral n'a pas adopté de mesures importantes sur la liberté d'information depuis que votre Comité a étudié la question il y a deux ans. À cette époque, avant que le gouvernement ne mette un terme au mandat de votre Comité, j'ai soumis un mémoire exigeant la présentation immédiate d'une loi efficace sur la liberté d'information. Aujourd'hui, après avoir effectué d'autres travaux sur le sujet et puisqu'on nous a confié un nouveau mandat pour étudier la liberté d'information, je désire saisir le Comité des questions suivantes.

LES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX ONT ENCORE DES POLITIQUES D'ACCÈS AUX DOCUMENTS INADÉQUATES ET CONTRADICTOIRES.

Dans mon rapport de recherche présenté en décembre 1976 et fondé sur un projet parrainé par le groupe ACCESS qui a étudié l'attitude des ministères fédéraux et des parlementaires face à l'accès aux documents, j'en suis venu aux conclusions suivantes:

a) le public ne peut accéder au système central des dossiers des ministères fédéraux;

b) il n'existe aucune procédure d'appel indépendante ou officielle concernant l'accès aux documents des ministères fédéraux;

c) les politiques d'accès aux documents des ministères fédéraux sont vagues et contradictoires;

d) les ministres ne donnent pratiquement pas suite aux procédures d'accès aux documents des commissions et organismes fédéraux et ne se soumettent pas non plus suffisamment aux exigences des politiques d'accès aux documents de leurs ministères;

e) il existe des cas où des parlementaires se sont vus refuser des renseignements provenant du gouvernement fédéral (comme l'a souligné le Comité multipartite sur la liberté d'information dans son rapport de 1977).

Ce rapport a été présenté à votre Comité le 31 décembre 1976 après l'expiration de votre premier mandat pour étudier la question de la liberté d'information. Le rapport, intitulé LE DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, vous est présenté de nouveau pour que vous l'étudiez.

Ces problèmes d'accès aux documents existent toujours et ne seront résolus que s'il y a adoption d'une loi efficace sur la liberté d'information. Dans l'intervalle, il est inadmissible que le Parlement n'ait demandé à aucun ministre de venir expliquer ses politiques confuses et restrictives d'accès aux documents. D'après les réponses fournies par les ministères et contenues dans mon étude, le Secrétariat d'État, qui a pourtant présenté le Livre vert sur la Loi concernant l'accès du public aux documents du gouvernement, n'a pu expliquer en détail sa politique d'accès à ses documents. Autre exemple récent, au cours du débat sur une question de privilège qui s'est déroulé à la Chambre des communes le 6 février 1978, le Solliciteur général actuel n'a pas expliqué en totalité les politiques d'accès aux documents de son Ministère et de ses organismes, préférant plutôt se réfugier derrière ses privilèges de ministre.

Pourquoi les citoyens canadiens qui réclament le droit de savoir ce que fait leur gouvernement fédéral doivent-ils demeurer sans réponse plusieurs années après que la Loi sur la liberté d'information a été présentée? Votre Comité se doit d'aider les Canadiens qui exigent aujourd'hui l'accès aux documents du gouvernement fédéral. L'un de vos objectifs principaux devrait être d'obtenir immédiatement des réponses des ministres sur leurs politiques d'accès aux documents.

LE CABINET FÉDÉRAL VISE DE TOUTE ÉVIDENCE À RESTREINDRE LA LOI SUR LA LIBERTÉ D'INFORMATION

En ce qui concerne la liberté d'information, le gouvernement fédéral se préoccupe beaucoup plus actuellement des brèches à la sécurité que de donner aux Canadiens une plus grande liberté d'accès à ses documents. Les propositions sur la liberté d'information contenues dans le rapport WALL du Conseil privé ou même dans le Livre vert ne sont diffusées qu'à contre-coeur et suite à des pressions; on considère en effet, qu'il s'agit là de documents sur la protection et la sécurité de l'information qui sont réservés à l'usage du Cabinet. Selon ces propositions, le rapport du Comité sur la notion de protecteur du citoyen présenté en juillet 1977, le nouveau document de procédure du Cabinet et les déclarations publiques du Secrétaire au Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, il semble que le Cabinet ait l'intention de maintenir une politique permanente de restriction de l'accès aux documents, politique déjà proposée dans les directives 45 et 46 du Cabinet auxquelles on a ajouté quelques modifications superficielles.

Le Premier ministre, son Cabinet et les fonctionnaires du Conseil privé semblent se prévaloir d'un monopole de l'information dont ils fixent eux-mêmes les règles. Tout est tellement axé sur le caractère secret des documents au Système intégré de gestion du Conseil privé que les modifications aux politiques d'accès aux documents des autres organismes fédéraux proposées dans le Livre vert doivent sembler bien innovatrices pour l'Exécutif. Au cours des derniers mois, on s'est rendu compte que les ministres sont les principaux obstacles qui se dressent entre le public, qu'ils contribuent à tenir mal informé, et l'accès aux documents du gouvernement. Les notions de responsabilité ministérielle et de solidarité du Cabinet que l'on entretient en théorie sont différentes dans la réalité. Cela est particulièrement vrai quand on songe au

caractère évasif des réponses des ministres sur la conduite de la GRC dans certains secteurs. Le hansard du 6 février 1978 de la Chambre des communes nous montre une fois de plus la réaction de ces gens lorsqu'il est question de gouvernement responsable et ouvert.

Le Parlement et votre Comité doivent essayer de mettre sur pied un système de gouvernement plus ouvert semblable à celui de diverses autres démocraties. Le gouvernement hermétique sans caractère de représentativité doit être mis à l'épreuve. Le vote libre sur la Loi concernant la liberté d'information, proposé par le Comité multipartite sur la liberté d'information, ne donnera des résultats positifs que si l'on présente et adopte suffisamment de modifications aux lois du genre de celles que le Cabinet se propose de déposer à la Chambre des communes. La solution de compromis a déjà été mise à l'essai au Canada dans la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui confie au Solliciteur général le soin de définir la sécurité nationale. D'après l'expérience du gouvernement américain qui a adopté en 1966 la Freedom of Information Act à l'origine assez limitée et qui l'a modifiée de façon importante en 1974, on peut conclure que la solution de compromis n'est pas dans l'intérêt du droit du public à avoir accès aux documents. Une loi efficace sur la liberté d'information est nécessaire dans un gouvernement responsable.

ÉTUDIER LE LIVRE VERT ET RECOMMANDER L'ADOPTION D'UNE LOI EFFICACE SUR LA LIBERTÉ D'INFORMATION

Jusqu'à ce jour, le Cabinet n'a présenté aucun avant-projet de loi sur la liberté d'information qui devrait être débattu et adopté par le Parlement. Pour être valable, une loi sur la liberté d'information doit prévoir des exemptions bien définies, une procédure d'accès efficace et rapide ainsi qu'une procédure d'appel indépendante. Le groupe ACCESS a présenté les

principes de base d'une loi sur la liberté d'information et l'Association du Barreau canadien a démoli les principes du Cabinet sur cette loi. Il incombe donc maintenant à votre Comité de présenter un avant-projet de loi sur la liberté d'information et de le soumettre au Parlement, ce qui veut dire qu'il faut plus qu'un simple rapport intérimaire sur le Livre vert.

Les projets du Cabinet sur la liberté d'information, fondés sur la notion de responsabilité ministérielle et non d'imputabilité ministérielle quotidienne, doivent être remplacés par une procédure d'appel indépendante dans les cas d'interdiction d'accès aux documents. Cela veut donc dire qu'il faudrait mettre sur pied un groupe doté de pouvoirs judiciaires qui pourrait entendre les causes relatives à la liberté d'information et qui aurait le pouvoir de résoudre les différends. Nous voyons très peu l'utilité de nommer un Commissaire à l'information ou un Ombudsman adjoint affecté à l'information qui agirait à titre de conseiller aux plaintes et qui intercéderait non officiellement, puisqu'il n'aurait pas de pouvoir d'exécution, auprès des ministres dans des cas de refus d'information, afin que ceux-ci usent de leur pouvoir discrétionnaire. Le droit de recours au contrôle judiciaire dans les cas d'interdiction d'accès à des documents doit être confirmé par l'abrogation du paragraphe 41 (2) de la Loi sur la Cour fédérale. Ce contrôle judiciaire constitue le seul moyen par lequel le public peut avoir accès efficacement aux renseignements refusés par les commissions et organismes fédéraux qui prennent leurs décisions sans tenir vraiment compte du Ministre.

Les exemptions vagues et étendues proposées dans le LIVRE VERT et mises en application dans la PARTIE IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne sont inacceptables. Des secteurs d'exemptions comme la sécurité devraient être définis très strictement alors que d'autres questions comme les relations fédérales-provinciales et les opinions juridiques ne devraient pas être considérées comme sujettes à exemption. C'est au gouvernement qu'il appartient de dire pourquoi des documents ne sont pas publiés à l'intention du public et non pourquoi ils constituent un ensemble d'exemptions prévues pour parer à toute éventualité. Ce principe concernant la liberté d'information devrait être adopté au moment de la présentation d'une Loi plus restrictive sur les secrets officiels et d'amendements semblables à d'autres lois fédérales (question étudiée en partie dans un rapport de 1976 présenté à la Bibliothèque du Parlement et intitulé INTERDICTIONS DE PUBLICATION DE RENSEIGNEMENTS GOUVERNEMENTAUX CONTENUS DANS LES LOIS DU CANADA). De plus, la Loi sur la liberté d'information devrait se voir accorder la priorité par rapport aux autres lois fédérales et être considérée comme une loi complète visant à interpréter les dispositions du secret aux termes de toutes les lois.

Dans le débat actuel sur les principes régissant la liberté d'information mentionnés ci-dessus, il ne faut pas tenir pour acquis que les procédures d'accès aux documents seront peu coûteuses. L'étude de ce secteur dans le LIVRE VERT est loin d'être complète et trop verbeuse. Par exemple, les coûts des mécanismes d'application de la loi sur la liberté d'information sont surévalués et l'on ne donne aucune estimation des économies probables que l'on fera dans le secteur de la sécurité. Il faudra repenser la question des procédures d'accès aux documents: renoncer par exemple à la tenue de registres publics ou exiger un nouveau serment d'office des fonctionnaires au lieu d'une promesse de secret.

Par ailleurs, tout citoyen qui souhaite recourir à la loi concernant la liberté d'information doit pouvoir trouver dans la loi les procédures à suivre en matière d'accès, au lieu de devoir attendre, comme le prévoit la PARTIE IV DE LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE, que la loi elle-même soit mise en oeuvre pour ne découvrir qu'en partie, de quelle façon ces procédures fonctionnent. Ainsi, les citoyens et les administrateurs connaîtront à l'avance la nature de ces procédures. Enfin, un autre document interne du Conseil privé, intitulé DEPARTMENTAL INITIATIVES TO PROVIDE ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS (Initiative des ministères pour assurer l'accès aux documents du gouvernement), qui ne fait pas partie du LIVRE VERT, mentionne trois exemples de l'accès du public aux documents du gouvernement. Comme les trois exemples cités portent sur un accès limité, voire dans certains cas indésirable, les dispositions de la loi concernant la liberté d'information devront avoir, si nous souhaitons promulguer une loi valable, une portée considérablement plus étendue. Le public doit examiner de très près les systèmes d'information du gouvernement fédéral, les lacunes qu'ils comportent et leurs immenses pouvoirs.

Le Comité a beaucoup de travail à faire pour rédiger un projet de loi concernant la liberté d'information et les recommander au Parlement.

LES POINTS NÉGLIGÉS JUSQU'À AUJOURD'HUI DANS LE DÉBAT SUR LA LOI CONCERNANT LA LIBERTÉ D'INFORMATION

Voici certains des aspects qu'il faut aborder et que le Comité doit étudier au cours d'un débat sur la loi concernant la liberté d'information:

* La loi concernant la liberté d'information doit prévoir la création d'un BUREAU FÉDÉRAL D'INFORMATION afin que le public puisse se renseigner sans difficulté sur le gouvernement fédéral et ses activités.

* La loi concernant la liberté d'information doit s'appliquer à tous les organismes et à toutes les institutions relevant du gouvernement fédéral et recevant des subventions fédérales.
* La loi concernant la liberté d'information doit porter sur la quantité croissante de la recherche effectuée
  (I) par le Cabinet du Premier ministre et le bureau du Conseil privé pour le compte du Premier ministre, et
  (II) par la Bibliothèque du Parlement à l'intention des parlementaires, des comités et des associations parlementaires.
* La loi concernant la liberté d'information doit prévoir des subventions aux groupes d'intérêt public qui appuient les particuliers et contribuent à la préparation et à la présentation de dossiers sur l'accès à l'information.
* La loi concernant la liberté d'information devrait être révisée chaque année par un nouveau comité permanent de la Chambre des communes. Toutes les séances du comité devraient être publiques et ses documents de travail mis à la disposition du public; son mandat consisterait, entre autres, à encourager la population à participer à ses délibérations.

CONCLUSION

Le Comité dépose le document ci-joint ainsi que l'étude sur la loi concernant la liberté d'information pour qu'ils soient distribués et étudiés. Le Comité doit adopter au sujet de la participation du public une méthode plus active que celle qui a été proposée à la séance du 7 février dernier. En conclusion, j'espère que le Comité demandera à des témoins de comparaître pour recenser les nombreux problèmes concernant l'accès aux documents des ministères du gouvernement fédéral, et qu'il rédigera et recommandera une loi acceptable sur la liberté d'information.

ANNEXE AU MÉMOIRE DE MARS 1978

RÉSUME DU RAPPORT
de
l'enquête parlementaire
sur la liberté d'information

Ken Rubin
68, 2e Avenue
Ottawa

Janvier 1977

LES PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT

Le groupe ACCESS, qui a effectué une étude sur les parlementaires fédéraux, a tiré les conclusions suivantes:

1. En général, les ministères ne permettent pas au public l'accès à leurs archives centrales et à leurs dossiers.
2. Les ministères, pour la plupart, ne prévoient officiellement ni de systèmes internes d'appel ni de procédures quelconques pour régler la question des refus de divulgation des renseignements sur le gouvernement fédéral.
3. Il semble que les directives des ministères concernant l'accès à l'information ne soient pas uniformes et qu'elles se chevauchent souvent, par exemple, pour ce qui est de la façon de définir le caractère confidentiel; de plus les ministères n'ont, semble-t-il, aucun projet précis pour changer leur politique d'accès aux documents.
4. Les députés et les sénateurs se sont montrés en faveur d'une loi relative à la liberté d'information, bien que certains d'entre eux aient voulu une loi plus restrictive.
5. Même certains députés et sénateurs n'ont pas pu obtenir, pour des motifs personnels ou, au nom de leurs électeurs, certaines renseignements auprès du gouvernement fédéral.
6. La plupart des ministres, des députés et des sénateurs font confiance au Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, que l'on a chargé de réviser la question de la liberté de l'information, même si la tâche du comité à cet égard n'est pas encore très bien définie. Par ailleurs, bien des parlementaires parlent des mesures que le gouvernement a l'intention de prendre à propos de la liberté d'information. Cependant, l'optimisme au sujet de l'efficacité de la loi en question, qui n'a toujours pas été présentée, dépend en partie de l'appartenance politique des parlementaires interrogés.

7. Les propositions relatives à la loi sur la liberté d'information que nous avons entendues jusqu'à présent ne permettront pas de résoudre tous les problèmes recensés par des parlementaires ou d'autres groupes dont les documents figurent à l'annexe 1.

---

* Les conclusions susmentionnées sont fondées sur les réponses reçues au 30 novembre 1976, à la suite d'une enquête:

. 17 ministres sur 28 ont répondu (60%)

. 35 députés sur 262 ont répondu (13%)

. 9 sénateurs sur 88 ont répondu (10%)

PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT PARLEMENTAIRE

A. LES MINISTÈRES

Les réponses des ministères contiennent les grands points suivants:

L'accès du public aux banques de données des ministères

1. Aucun des ministères qui ont répondu n'autorise le public à consulter son registre central ou à pénétrer dans les locaux d'une banque de données ou dans un endroit où sont conservé des dossiers du ministère; dans certains cas des ministères font une exception pour des chercheurs accrédités qui ont une demande d'autorisation. Certains ministères possèdent un index des sujets que l'on peut trouver dans leurs archives centrales; en général, il n'est pas accessible au public et ne précise pas les documents qui sont confidentiels. Bien des ministères rassemblent leurs dossiers surtout dans un bureau central de la Capitale nationale, mais ils gardent également des documents dans des bureaux régionaux ou dans un endroit autre que leurs archives centrales. La plupart des ministères prétendent que toutes les politiques et les importantes décisions sont formulées par écrit et non oralement et que ces documents sont la plupart du temps inscrits dans leurs archives.

L'accès du public à l'information de caractère non confidentiel

2. La plupart des ministères qui ont répondu ont publié des documents que l'on peut se procurer en s'adressant à leur bureau d'information, ou dans certains cas, à leur bibliothèque, mais le plus souvent il faut communiquer avec le bureau des commandes par correspondance et le service des livres du ministère des Approvisionnements et Services; le service de librairie n'existe plus. Main-d'Oeuvre et Immigration est le seul ministère qui a fourni à ACCESS la liste de certaines de ses publications. La S.C.H.L. est le seul organisme qui a déclaré qu'aux termes d'une loi spéciale, en l'occurence la Loi nationale sur l'habitation, il lui incombait de divulguer les renseignements dont elle dispose au peuple canadien. La S.C.H.L., la Commission de la Capitale nationale, le ministère du Solliciteur général et le ministère de l'Expansion économique régionale ont donné certains détails sur leurs réseaux de distribution de renseignements.

Faciliter l'accès du public aux renseignements de caractère non confidentiel

3. La plupart des ministères qui ont répondu au questionnaire ne publient pas de bulletin d'information décrivant leurs activités, n'ont pas de système d'appel à frais virés permettant au public de se renseigner à leur sujet et ne comptent, pour encourager le public à consulter les documents qu'ils publient, sur aucun moyen autre que leur réseau d'information ou la bonne volonté dont ils font preuve pour ouvrir leurs bibliothèques au grand public; celles-ci se trouvent surtout dans la région d'Ottawa-Hull. Le ministère de la Santé et du Bien-être social a fait savoir que sa bibliothèque était principalement destinée aux employés du ministère. Aucun ministère n'avait fixé les frais que devait assumer un client désireux de consulter ses documents de caractère non confidentiel. La Commission de la Capitale nationale a précisé qu'elle demandait dix cents pour une photocopie d'une page alors que la S.C.H.L., le seul autre organisme qui ait divulgué ses méthodes à cet égard, a déclaré que sa politique consistait à photocopie gratuitement ses documents pour le public.

Directives des ministères concernant l'accès à l'information

4. La plupart des ministères dans leurs réponses ont fait savoir qu'ils suivaient les directives du Cabinet au sujet de la divulgation des renseignements, du caractère secret et de la sécurité (le rapport Wall du bureau du Conseil privé, cité dans la bibliographie, décrit ces directives.) Certains ministères, comme celui des Affaires indiennes et du Nord et celui des Affaires extérieures ont leurs propres directives concernant l'accès à l'information et ils en ont envoyé des exemplaires au groupe ACCESS (voir le rapport intégral), alors que d'autres comme les Communications ont refusés de les divulguer.

Critères précis relatifs au caractère confidentiel des dossiers ministériels

5. La plupart des ministères répondants n'ont pas précisé la raison pour laquelle ils gardaient certains documents secrets; ils ont seulement mentionné qu'ils suivaient les directives du Cabinet, en ce qui concerne les documents auxquels le public ne peut pas avoir accès. Cependant, la S.C.H.L. a mentionné les exemptions portaient sur "la sécurité nationale, la protection de la vie privée, l'anonymat des fonctionnaires, le droit du Cabinet de délibérer à huis-clos et d'autres directives précises du Cabinet". La C.C.N. a signalé trois critères concernant le caractère confidentiel: la communication prématurée de renseignements sur des transactions immobilières, sur des dossiers du personnel ou des renseignements intergouvernementaux que l'on ne peut transmettre qu'avec le consentement des autres parties concernés. Le Solliciteur général a seulement parlé de dossiers "délicats". Deux ministères, Travaux publics et Sciences et Technologie, ont fait savoir que leurs dossiers n'étaient très souvent accessibles qu'à leurs clients, c'est-à-dire surtout d'autres ministères fédéraux. La Main-d'oeuvre et l'Immigration de même que les Affaires des anciens combattants ont également fait savoir que bon nombre de leurs dossiers étaient confidentiels, car les renseignements qu'ils contiennent portent sur des cas particuliers. Le ministère des Affaires des anciens combattants a signalé qu'un médecin pouvait demander le dossier médical d'un ancien combattant et qu'un avocat, un exécuteur testamentaire, un mandataire ou les ayants droit d'un ancien combattant pouvaient avoir accès à certains dossiers financiers.

Accès à l'information - Modalités d'appel

6. La plupart des ministères répondants n'ont pas de modalités d'appel internes uniformes, officielles ou non, pour ce qui est de la révision des cas où on a interdit l'accès à des documents ministériels. Des appels non officiels ont habituellement été interjetés auprès de la haute direction,

mais non d'un quelconque arbitre extérieur indépendant. Même si certains ministères tiennent à jour des statistiques sur les cas où il y a eu divulgation de renseignements, aucun organisme gouvernemental n'a semblé en tenir sur les cas de refus. Quelques-uns des ministères répondants ont allégué une pénurie de main-d'oeuvre pour justifier le fait qu'ils n'établissaient pas de telles statistiques, mais ont indiqué qu'ils le faisaient pour les demandes d'information publique, et qu'ils avaient une équipe chargée de traiter ce type de demandes.

Projets d'accès à l'information

7. Aucun ministère répondant n'a de projet concret visant à modifier sa politique d'accès à l'information. Certains ministères ont souligné que le gouvernement a l'intention de rédiger une loi sur la liberté de l'information et que c'est là le principal facteur qui influera sur leur politique d'accès à l'information, bien que la teneur de cette loi n'ait pas encore été divulguée au public. Dans l'ensemble, les ministres ne se sont pas prononcés ouvertement et directement en faveur de la loi sur la liberté de l'information. Le seul qui l'ait fait, l'honorable Marcel Lessard, a dit qu'il considérait la liberté de l'information comme un droit, et signalé que les récentes modifications apportées par son ministère ont entraîné le déclassement de nombreux rapports ministériels antérieurement confidentiels.

Agents de liaison

8. La plupart des ministres répondants ont dit avoir désigné leurs directeurs de l'information à titre d'agents auxquels il fallait adresser toute question sur l'accès aux dossiers du gouvernement. En réponse à une question d'"ACCESS", on a en outre affirmé que le personnel de la division de l'information était bien informé en ce qui concerne les dossiers ministériels.

Voici une analise interprétative, par l'auteur, de points soulevés dans les réponses des ministères:

Qualité des réponses

1. La plupart des ministères répondants ont considéré sérieusement les questions détaillées sur l'accès à l'information, et accordé une grande importance aux intentions du gouvernement relativement à la Loi sur la liberté de l'information; ce dernier en a toutefois maintenant différé l'adoption. Il est décevant de constater que près de la moitié des ministères ne nous ont fourni aucun renseignement sur leurs modalités d'accès à l'information et d'avoir reçu aussi peu de réponses de la part des ministres quant aux modalités d'accès à l'information des 150 et quelques organismes, sociétés et commissions dont ils sont chargés. Il a également été surprenant de recevoir des réponses comme celle de l'honorable John Munro, qui a dit ne pas pouvoir discuter des politiques d'accès à l'information de son ministère pendant que la question faisait l'objet d'une étude par le gouvernement et d'une analyse par le comité mixte des règlements parlementaires. C'est le Bureau du Conseil privé, l'organisme même chargé de l'élaboration d'une politique sur la liberté de l'information, qui a fourni la réponse la plus déconcertante. Le président à cette époque, l'honorable Mitchell Sharp, a répondu qu'on ne pouvait énoncer pour le Bureau du conseil privé une politique d'accès à l'information, car celui-ci ne constituait pas un ministère. Il y aurait peut-être lieu de rappeler à l'ancien et à l'actuel président du Conseil privé qu'en juillet 1976, dans l'affaire Rudnicki c. S.C.H.L. devant la Cour suprême, le juge a stipulé, en dépit des objections des avocats du gouvernement, que le document confidentiel rédigé par le Bureau du Conseil privé relativement aux modes d'enregistrement des décisions du Cabinet devait être versé au dossier (copie ci-jointe dans le rapport intégral). Ce n'est là qu'un exemple de document faisant partie des dossiers du Bureau du conseil privé.

La responsabilité ministérielle et la solidarité du Cabinet

2. Fait intéressant, les ministres répondants, contrairement aux propos tenus par l'honorable Mitchell Sharp dans de nombreux discours publics prononcés en sa qualité de président du Conseil privé à l'époque, n'ont pas fait valoir le concept de la responsabilité ministérielle pour justifier la restriction de l'information et l'impossibilité d'interjeter appel auprès des tribunaux. Les ministres n'ont pas mentionné non plus la pratique alléguée par d'anciens membres du Cabinet devenus sénateurs (voir le rapport intégral), laquelle consiste à donner aux députés de l'opposition des renseignements sur une base personnelle et confidentielle. Aucun ministre ne s'est non plus opposé à la solution proposée par le président du Conseil privé de l'époque, qui avait préconisé publiquement la création d'un poste d'ombudsman ou de commissaire à l'information, doté de pouvoirs limités pour ce qui est des audiences et jugements concernant les appels interjetés par suite d'interdiction d'accès à des documents. Les ministres optaient plutôt, par exemple, pour des modalités d'appel devant un tribunal indépendant ou arbitral. Aucun n'a fait allusion à la future loi sur les droits de la personne, laquelle renferme des dispositions permettant aux particuliers d'avoir accès à leur dossier personnel fédéral. De plus, en dépit de l'énorme publicité dont ont fait l'objet les opinions de Gordon Robertson, haut fonctionnaire du Bureau du Conseil privé, les ministres répondants n'ont fait aucune allusion à ses observations sur la liberté de l'information et n'ont donc pas indiqué si celles-ci reflètent véritablement l'opinion du Cabinet étant donné, notamment, leur caractère restrictif. Du fait du secret qui entour le Cabinet et la règle de la solidarité, nous ne connaîtrons peut-être jamais l'opinion personnelle des ministres sur l'élaboration d'une loi sur la liberté de l'information, et ne saurons peut-être jamais s'ils croient que le point de vue qu'on adopte actuellement sur la question est trop restrictif, ou qu'il est bon de divulguer une partie

des documents d'information de base à certains (aux journalistes du Globe and Mail, par exemple) et non à d'autres (à ACCESS, par exemple; voir dans le rapport intégral la demande infructueuse d'ACCESS en vue d'obtenir des documents de base relatifs au projet de loi sur la liberté de l'information).

Diffusion interne du contenu des dossiers ministériels

3. Les ministères répondants ont allégué que toutes leurs décisions importantes étaient rendues par écrit.* Seules les Affaires urbaines et la C.C.N. ont tenté d'expliquer leur processus d'établissement de politiques. Bien qu'il ne leur ait pas été directement demandé quels fonctionnaires étaient instruits de quels renseignements, et pourquoi d'autres ne l'étaient pas, les ministères ont signalé que le personnel de la division de l'information était bien informé en ce qui concerne les dossiers ministériels. Cependant, ils n'ont pas indiqué aussi clairement qu'ils auraient pu si ces fonctionnaires savent quel est le contenu de base des dossiers ministériels, où ils se trouvent et comment les obtenir; comme ces fonctionnaires ont été désignés par la plupart des ministères comme les agents à qui il fallait adresser toute questions sur l'accès à l'information, on pourrait le vérifier facilement. De plus, si le personnel de la haute direction, y compris les directeurs de l'information, peuvent, au sein d'un ministère faire partie du groupe qui entend les appels interjetés pour refus de divulguer des renseignements, comme l'ont indiqué de nombreux ministères dans leur réponse, ces personnes doivent vraisemblablement avoir accès aux

---

*Un député répondant, M. Yewchuk, a cité un cas (mentionné dans le rapport intégral) où on n'a pas répondu à une partie d'une demande de renseignements de sa part parce qu'on n'avait pas encore consigné sous une forme quelconque la décision concernant un accord fédéral-provincial sur un programme de vaccination contre la grippe porcine.

dossiers ministériels et les connaître. Il serait effectivement important de poursuivre l'affaire pour savoir quels employés ministériels (ou autres fonctionnaires) ont eu pleinement connaissance des dossiers ministériels et des directives sur l'accès à l'information.

Directives ministérielles sur l'accès à l'information

4. La plupart des ministères ont dit suivre les directives du Cabinet en matière d'accès à l'information, de secret et de sécurité, mais il serait fascinant de savoir comment chacun les a effectivement appliquées. Quelques-uns des ministères répondants nous ont fait parvenir leurs propres directives en la matière. Tel fut le cas du ministère des Affaires indiennes et du Nord et de celui des Affaires extérieures. Cependant, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et la Commission de la Capitale nationale nous en ont simplement indiqué l'existence. Un seul ministère, Communications Canada, a dit spontanément qu'il avait de telles directives, mais qu'elles étaient jugées confidentielles. Dans au moins un cas, celui de la S.C.H.L. où un organisme a allégué ne pas avoir de telles directives, le recherchiste a pourtant reçu, sous pli anonyme, une directive de la S.C.H.L. (en annexe au rapport intégral). Il semble qu'il y ait différentes politiques d'accès à l'information dans les divers ministères et il faudrait uniformiser le tout en adoptant une loi sur la liberté d'information. De plus, le public devrait mettre à l'épreuve les actuelles modalités d'accès à l'information des ministères répondants, et essayer de découvrir quelles sont les politiques des autres ministères en la matière. Dans une affaire récente (Rudnicki c. S.C.H.L.) les règles actuelles du gouvernement fédéral en matière de secret ont été effectivement éprouvées; en effet, elles ont été contestées par le juge, dont la décision n'a pas, par la suite, fait l'objet d'un appel par le gouvernement fédéral.

Renseignements publiés par les ministères

5. Certains ministères se sont donnés beaucoup de peine pour démontrer qu'ils s'efforcent de répondre aux demandes de renseignement du public du moins lorsqu'il s'agit de documents publiés et non classés. Le ministères interrogés ont dressé une liste de tous les documents d'information disponibles et des divers moyens de diffusion. Il semble que les bibliothèques des ministères soient les seuls endroits où le public peut avoir accès à des renseignements ministériels non publiés et non classés (parce que les archives centrales où l'on pourrait trouver de tels documents ne sont pas ouvertes au public). Or, ces bibliothèques ne sont pas conçues, semble-t-il, avec l'objectif principal de desservir le public. Un ministère (Affaires des anciens combattants) a souligné que le public avait le droit de connaître les dépenses du ministère et que le groupe ACCESS pouvait rencontrer leurs hauts fonctionnaires pour obtenir de plus amples explications concernant les renseignements disponibles. Un cadre supérieur, le Solliciteur général, a souligné qu'il voit à ce que toutes les plaintes, propositions et demandes concernant les détenus reçoivent une réponse. Cependant, de nombreux ministères ont encore fort à faire pour rendre leurs renseignements non classés accessibles au public en général.

Accès aux archives centrales des ministères

6. Il reste néanmoins, bien que certains ministres aient affirmé qu'ils ont pris des mesures pour faciliter l'accès aux renseignements publiés que tous les ministères ont des dossiers et des registres qui ne sont pas accessibles, et ce à un point qu'ils refusent au public la permission de consulter les répertoires des registres lorsqu'il y en a. Parfois, cer-

tains cadres ministériels, des groupes accrédités ou des recherchistes autorisés se sont vus accorder, grâce à un triage sécuritaire très arbitraire, l'accès à des dossiers particuliers. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les archives centrales contiennent des renseignements confidentiels (le pourcentage peut-il atteindre 70 ou 80% en moyenne en vertu des directives actuelles de production?). Par ailleurs, ce ne sont pas tous les ministères qui ont admis qu'ils ont une liste (ou un système de classement) indiquant lesquels de leurs dossiers sont confidentiels et lesquels ne le sont pas. Le rapport intégral mentionne un cas intéressant qu'il convient de souligner; il s'agit des négociations actuelles entre le National Indian Brotherhood et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien visant à élaborer une politique plus souple d'accès aux dossiers de cet organisme. Cependant, ce ne devrait pas être à l'individu ou au groupe de prouver qu'il est en droit d'avoir accès à des dossiers du gouvernement fédéral qui sont désignés comme non classés (c'est le gouvernement qui devrait justifier la raison pour laquelle certains documents soit d'ordre confidentiel). Voilâ une raison supplémentaire en faveur d'une loi uniforme sur la liberté d'information.

Dossiers ministériels considérés d'ordre confidentiel: motifs

7. La majorité des ministères n'ont pas voulu expliquer pourquoi leurs dossiers étaient confidentiels; ils se sont contentés de suivre les lignes directrices énoncées par le Cabinet et dans certains cas, leurs propres directives. Le Solliciteur général s'est contenté de dire que son ministère avait des dossiers assez délicats sans expliquer ce qu'il entendait

par là. Les tribunaux (Rudnicki c. SCHL) ont déjà jugé inadéquate la version que la SCHL a donnée du caractère confidentiel des renseignements. La CCN prétend par ailleurs que la divulgation prématurée de certains renseignements publics concernant les projets d'achat de terrains "favoriserait la spéculation et ne serait pas dans le meilleur intérêt du public" bien que ces plans affectent la planification de la région Ottawa-Hull. Le ministère des Travaux publics, le ministère d'État des sciences et de la technologie et la CCN invoquent les relations avec le client pour justifier le caractère confidentiel de certains de leurs renseignements mais n'offrent aucune suggestion convaincante visant à restreindre la diffusion de pareils renseignements (supposément dans les cas touchant ces ministères: projets de construction des ministères, rapports sur l'incidence technologique, rapports intergouvernementaux). Le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, et des Affaires des anciens combattants ont affirmé que de nombreux dossiers sont confidentiels afin de protéger le caractère privé des dossiers de certains individus sans indiquer toutefois si la personne elle-même a accès à ses propres dossiers et sans expliquer de façon adéquate pourquoi certaines personnes non autorisées y ont aussi accès. Par exemple, les députés et les sénateurs demandent, dans une étude qu'ils ont faite, si les "raisons de sécurité" pour lesquelles on refuse le statut d'immigrant reçu doivent être divulguées, si la GRC procède à une vérification en règle ou si elle se fie jusqu'à un certain point à des ouï-dire, afin de rédiger leurs rapports sur la cote de sécurité des immigrants éventuels. Le Solliciteur général a effectivement affirmé qu'il répond aux questions concernant les détenus, mais il n'a pas dit si les détenus ont accès à ces demandes de renseignement ou à leurs propres dossiers. La protection des dossiers des individus est une raison valable mais dans quelle mesure l'invoque-t-on pour refuser l'accès à d'autres dossiers ou pour empêcher effectivement les groupes de consommateurs de voir les plaintes et les demandes formulées par des consommateurs individuels? Garantit-on à un individu l'accès à ses propres dossiers (immigration, correctionnels, recensement, impôt, pension, sécurité sociale , prêts, etc.) ou ces demandes sont-elles refusées pour des raisons de "sécurité" ou pour d'autres motifs? Les ministères n'ont pas pu expliquer de façon satisfaisante pourquoi ils considèrent que certains renseignements ont un caractère confidentiel et cette question doit être examinée avant qu'on ne procède à la formulation d'exemptions uniformes, claires (et préférablement étroites), afin d'élargir l'accès du public aux renseignements du gouvernement fédéral.

Procédures d'appel en matière d'accès aux renseignements des ministères

8. Les ministères n'offrent aucune procédure interne officielle et uniforme d'appel ou de moyens d'arbitrage indépendants aux personnes qui se voient refuser l'accès aux renseignements des ministères. Très peu de ministères ont même précisé à quel cadre ou haut fonctionnaire supérieur des ministères il faut adresser un appel lorsque des renseignements ont été refusés à des personnes. La Commission de la capitale nationale a même dit que dans son cas en particulier, toute procédure d'appel était "inutile". Aucun des ministères n'a pu nous donner de statistiques quant au nombre de personnes à qui on a refusé l'accès à l'information. Les ministères n'ont pas non plus voulu donné d'exemples où des renseignements ont été refusés à des personnes ou expliquer les raisons justifiant ces refus (voir le rapport intégral qui discute des cas de refus d'information). Aucun ministère n'a identifié le responsable d'une telle décision, ni précisé quelles mesures étaient prises si, au cours de leurs procédures d'appel officieuses, il se présentait un cas où il était évident que des renseignements ministériaux avaient été, selon eux, refusés sans juste cause.

Les procédures actuelles d'appel en matière d'accès aux renseignements des ministères semblent être des mécanismes insuffisants pour garantir l'accès efficace aux renseignements. Il faut convaincre les hauts fonctionnaires des ministères et leurs supérieurs que les intérêts du public et de la démocratie seraient mieux servis par la création d'un bureau d'arbitrage uniforme et impartial habilité à résoudre des cas non réglés de refus d'accès aux renseignements des ministères.

Il convient de donner suite aux réponses et aux politiques d'accès aux renseignements des ministères. Nous avons été agréablement surpris du nombre de réponses que nous avons reçues des ministres au nom de leur ministère et encouragés par le fait que les ministères accordent beaucoup d'importance aux questions concernant l'accès aux renseignements. Cependant, après avoir analysé les réponses des ministères, nous constatons qu'il reste fort à faire avant que nous puissions avoir une politique uniforme d'accès aux renseignements qui s'appliquerait à tous les ministères et organismes au niveau fédéral.

B. DÉPUTÉS

Voici les principaux points tirés des réponses des députés qui ont répondu aux questionnaires du groupe ACCESS:

1. Tous les députés interrogés sont en faveur d'une loi garantissant

la liberté d'information. Certains députés, en général des membres de l'opposition, craignent la possibilité qu'une loi concernant la liberté d'information. présentée par le gouvernement, soit trop restrictive et ils proposent que l'on s'inspire de la législation plus poussée de la Suède et des États-Unis.

2. Plus de la moitié des députés interrogés, y compris certains membres du gouvernement pouvaient citer des cas de refus d'accès aux renseignements et ont précisé la nature des problèmes qu'ils ont eus. Les cas les plus fréquents de refus d'accès aux renseignements cités par ceux-ci, en ce qui concerne leurs propres demandes d'information et celles au nom de leurs électeurs, ont trait au refus d'admission de certains immigrants au Canada pour des "motifs de sécurité". Cependant, certains députés hésitaient à préciser dans quel cas on leur avait refusé l'accès à certains renseignements, afin de protéger l'identité de la personne en cause.

3. Certains députés ont précisé qu'ils aimeraient voir les résultats du questionnaire ACCESS et qu'ils voulaient être tenus au courant des activités du groupe ACCESS visant à promouvoir une loi efficace en matière de liberté d'information.

Remarques sur les réponses des députés

Quelques remarques peuvent être faites sur les réponses des députés. L'une de ces remarques porte sur les réponses peu satisfaisantes des députés et en particulier sur le fait que de nombreux députés, y compris le Premier ministre, ainsi que les chefs du NPD et du Crédit social, n'ont pas répondu à l'enquête. On a également fait la remarque que les députés qui ont répondu se préoccupent de la question du rôle du Parlement par opposition au rôle du Cabinet dans le débat sur la liberté de l'information et, par conséquent, souhaitent la formulation de propositions législatives efficaces concernant l'accès aux informations, à quelques exceptions près. Le principe voulant que les parlementaires puissent accéder davantage aux services du gouvernement et puissent notamment obtenir des opinions juridiques, a également été soulevé. En dernier lieu, il est nécessaire d'approfondir davantage certains cas cités ici par des députés. Il faudrait également entrer en contact avec d'autres députés qui ont fait allusion à d'autres cas. Une excellente proposition a été formulée, à savoir qu'il faudrait examiner le Feuilleton pour essayer de trouver des cas où des renseignements ont été refusés. En vérité, certains députés ont déclaré qu'ils vont être "à l'affût"

de tels cas, qu'ils contrôleront les efforts du gouvernement visant à établir une loi sur la liberté de l'information et qu'ils s'assureront de la bonne application de cette loi lorsqu'elle sera mise en vigueur.

C. SÉNATEURS

Les principaux points soulevés par les sénateurs dans leurs réponses étaient les suivants:

1. Tous les sénateurs qui ont répondu favorisaient l'établissement d'une loi sur la liberté de l'information.

2. Dans leurs réponses, certains sénateurs ont indiqué que l'accès aux documents du gouvernement devrait être refusé principalement lorsque la sécurité et des aspects militaires étaient en jeu. Ces catégories d'exemption n'ont toutefois pas été définies de façon précise dans les réponses.

3. Dans l'ensemble, les sénateurs qui ont répondu ont indiqué qu'on ne leur avait jamais refusé l'accès à des informations mais ont mentionné, dans certains cas, qu'ils n'avaient jamais cherché à obtenir des renseignements d'ordre confidentiel. Certains sénateurs ont précisé avoir eu de la difficulté à obtenir des informations sur des cas d'immigration lorsque la personne concernée se voyait refuser l'entrée au Canada pour des raisons de sécurité fondées essentiellement sur des rapports de la GRC.

4. Certains sénateurs ayant déjà travaillé à la Chambre des communes et au Cabinet ont parlé de la pratique qui consiste à informer, à titre confidentiel, des membres de l'opposition au sujet de certaines propositions importantes sur le point d'être présentées par le gouvernement. Les raisons de cette pratique n'ont pas été suffisamment expliquées.

Remarques sur les réponses des sénateurs

Les sénateurs qui ont répondu semblaient croire que l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information favoriserait la démocratie parlementaire. Certains d'entre eux estimaient également que le Sénat devrait jouer un rôle actif dans le contrôle et le débat de ces projets de loi.

Recommandations*

Les recommandations suivantes ont été faites par le groupe ACCESS, comité canadien s'occupant de la question du droit pour le public d'accéder aux informations. L'auteur de ce rapport approuve ces recommandations:

- Que le Parlement entreprenne une étude publique plus approfondie sur les politiques ministérielles concernant l'accès aux informations, en particulier en demandant que les ministres témoignent publiquement devant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires;

- Que le Parlement soit informé sans tarder des propositions gouvernementales précises concernant la liberté de l'information, de façon que ces propositions puissent être examinées par rapport aux politiques actuelles concernant l'accès aux informations, lesquelles sont mentionnées dans la correspondance ci-jointe;

- Que le Parlement examine les cas mentionnés dans les réponses des sénateurs et des députés en ce qui concerne le refus de divulguer des renseignements et qu'il cherche également à découvrir d'autres cas semblables en examinant les renseignements fournis et refusés lors de la période des questions orales ainsi que dans le cadre des questions écrites figurant au Feuilleton au cours des cinq dernières années;

- Et que le Parlement intervienne rapidement pour adopter une loi sur la liberté de l'information qui permettrait

---

*Les recommandations du groupe ACCESS s'appuient sur la correspondance reçue dans le cadre de l'enquête sur la liberté de l'information pour les parlementaires et sur un examen de l'étude interprétative entreprise par l'auteur relativement à cette correspondance.

- au public d'accéder davantage aux informations du gouvernement, sauf dans quelques cas étroitement définis et qui établirait les méthodes d'accès et d'appel qui seraient bien diffusées. Cette loi, en plus d'aider le public, contribuerait également à mettre de l'ordre dans les diverses directives et méthodes contradictoires actuellement en vigueur au gouvernement fédéral, dans ses ministères et dans ses organismes.

CONCLUSIONS DE L'AUTEUR

L'enquête effectuée auprès des ministres, des députés et des sénateurs nous a fourni des renseignements utiles facilitant l'élaboration d'une loi efficace sur la liberté de l'information. Les résultats de cette enquête indiquent qu'on se préoccupe, parfois pour des raisons contradictoires, de la question de l'accès aux informations et que les Canadiens ont beaucoup de chemin à faire avant d'en arriver à un gouvernement ouvert.

D'après les renseignements sur l'accès aux informations contenus dans cette étude, il semble y avoir un certain écart entre les politiques ministérielles officielles mentionnées en réponse aux questionnaires en ce qui concerne cet accès et les problèmes expérimentés par les députés (ainsi que par les personnes et les groupes cités dans le rapport en entier) en essayant d'obtenir des renseignements auprès du gouvernement fédéral.

Les conclusions de l'étude révèlent une ambiance favorisant un meilleur accès à l'information, mais n'indiquent pas ce que cette mesure signifie ni comment il faudrait procéder. Les ministres qui ont répondu au questionnaire du Comité ACCESS semblaient être disposés à agir avec prudence et à ne pas lever entièrement la restriction apportée sur le secret inutile et excessif entourant les documents du gouvernement.

Le Parlement devrait entreprendre un examen public détaillé de rappel sur les opinions émises par les députés au sujet du projet de loi sur la liberté de l'information. Le Parlement devrait également examiner et résoudre publiquement les cas mentionnés dans le rapport où des renseignements ont été refusés à des personnes et entreprendre, en outre, une étude plus approfondie des cas où l'on a refusé de divulguer des renseignements à des parlementaires (et autres personnes).

Il sera également nécessaire que les Canadiens et les medias contrôlent constamment les politiques fédérales concernant l'accès aux informations. Il serait également avantageux d'établir des bureaux centraux s'occupant de la question de la liberté de l'information pour les citoyens, ce qui permettrait de résoudre, avec preuves à l'appui, les cas où des renseignements ont été refusés.

Le Parlement devrait chercher immédiatement à se faire présenter des propositions sur la liberté de l'information pour le gouvernement, et devrait également examiner si ces propositions assurent au public un meilleur accès aux documents du gouvernement fédéral et ce, sur une base régulière, peu importe le gouvernement, le ministère ou l'organisme concerné.

Pour appliquer ces mesures, il faudra aller au-delà des intentions du gouvernement au sujet de la loi sur la liberté de l'information. Ainsi une loi efficace contenant un nombre restreint d'exceptions clairement et étroitement définies et prévoyant une méthode économique d'accès rapide aux renseignements ainsi qu'une procédure juridique indépendante et prioritaire d'appel qui incluerait des dispositions concernant les sanctions applicables, est nécessaire à l'échelon fédéral.

3. Lectures proposées

ABEL, A.S. "Administrative Secrecy", Journal of Canadian Public Administration, Vol 11, n° 4 (hiver 1968), pp. 440-448.

FRANSON, R.T. "Governmental Secrecy in Canada", Nature Canada, Vol. 2 (1973), pp. 31-34.

GALNOOR, I., (éditeur) Government Secrecy in Democracies, New York: Harper and Row, 1976 (contient des exemples canadiens).

GOUVERNEMENT DU CANADA, Groupe de travail sur l'information (Communiqué) Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

INSTITUT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA (28e conférence sur la liberté de l'information), Délibérations du 7 au 10 septembre 1976 qui ont eu lieu à Halifax, documentation fournie par l'Institut d'administration publique du Canada, 897, rue Bay, à Toronto.

JOHANSEN, D. Le droit du public à l'information (rapport à l'intention du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires), octobre 1975. Imprimé dans le FASCICULE 81 des délibérations (juillet 1976) du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

MacKINNON, K. Canadian Applications on Access to Information (rapport à l'intention du Centre for Study of Responsive Law, Washington, D.C.: Centre for Study of Responsive Law, B.P. 19387, été 1976.

MARWICK, C.H. (éditeur), Litigation Under the Amended Federal Freedom of Information Act. Washington, D.C.: Project on National Security and Civil Liberties, ACLU and Freedom of Information Clearinghouse, 1976 (présenté comme l'une des meilleures sources de problèmes auxquels la loi canadienne sur la liberté de l'information pourrait avoir à faire face).

MITCHELL, H. A Report of Access to Information (rapport à l'intention du Conseil de recherche en consommation), Conseil de recherche en consommation, B.P. 94, Ottawa. À être publié en 1976-1977.

RILEY, T. "Time is Here for Foes of Secrecy to Push Freedom of Information Law", Content, N° 67, (Octobre 1976) pp. 2-7.

ROWAT, D. (éditeur) Administrative Secrecy in Developed Countries. Washington D.C.: International Institute for Administrative Sciences. À être publié en 1976-1977.

RUBIN, K. "The Battle at CMHC: Rudnicki Wins...OR Does He?", Last Post, Vo. 5, n° 7 (Octobre 1976), pp. 8-9

TURNER, J.N., Freedom of Information, document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association du barreau canadien tenue à Winnipeg, le 30 août 1976. (C.B.R. 90, rue Sparks, Ottawa).

WALL, D. F. Diffusion de l'information gouvernementale (préparé pour le Bureau du Conseil privé en avril 1974), réimprimé dans le FASCICULE 32 (le 25 juin 1975) des délibérations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

WINSOR, H. Série d'articles sur le caractère secret des documents du gouvernement fédéral, Globe and Mail du 22 au 24 novembre 1976.

COMITE MIXTE PERMANENT DES REGLEMENTS ET AUTRES TEXTES REGLEMENTAIRES, délibérations 1975-1976 sur la liberté de l'information, Ottawa, Chambre des communes, 1975-1976.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEME
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Ontario Press Council:

Mr. Davidson Dunton, President;

Mr. Fraser MacDougall, Executive Secretary.

From the National Anti-Poverty Organization:

Mrs. Margery Hartling, Executive Director.

Du Conseil de la presse de l'Ontario:

M. Davidson Dunton, président;

M. Fraser MacDougall, secrétaire exécutif.

De l'Organisation nationale d'anti-pauvreté:

Mme Margery Hartling, directeur exécutif.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 22

Thursday, April 13, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Government Publications

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 22

Le jeudi 13 avril 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

LIBRARY
MAY 17 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

INCLUDING:

The Fourth Report to both Houses of Parliament

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Y COMPRIS:

Le quatrième rapport aux deux Chambres du Parlement

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

26346—1

STANDING JOINT COMMITEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*)
Béchard
Brewin
Dinsdale
Gauthier (*Ottawa-Vanier*)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:
M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond
Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M^me^)
Joyal
Lambert (*Bellechasse*)
Leblanc (*Laurier*)
McKinley—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, April 13, 1978:

Mr. Dinsdale replaced Mr. Hnatyshyn.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 13 avril 1978:

M. Dinsdale remplace M. Hnatyshyn.

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

REPORT TO BOTH HOUSES

Thursday, April 13, 1978

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FOURTH REPORT

1. In its Third Report for the 1976-77 Session your Joint Committee reported that in its judgment the Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order, SI/76-101, section 6 of the Domestic First Class Mail Regulations, SOR/76-552, and Items 1 and 2 of Schedule A to the Second Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-553, constituted unusual and unexpected uses of section 13 of the Financial Administration Act, R.S.C. 1970 C. F-10, in that they invaded the traditional rights of Parliament to set by statute the rates of postage for letters of one pound or less and for Canadian newspapers and periodicals transmitted by mail in Canada. Your Committee also reported its doubts as to the validity of the Postmaster General Authority to prescribe Fees Order, under the authority of which the other two statutory instruments reported were made.

2. In accordance with its permanent reference, section 26 of the Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72 C. 38, your Joint Committee has reviewed and scrutinized SI/78-60, Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order, SOR/78-297, Domestic First Class Mail Regulations, amendment, and SOR/78-298, Second Class Mail Regulations, amendment. These three instruments purport to effect further increases in the rates of postage for letters of one pound or less and for Canadian newspapers and periodicals transmitted by mail in Canada "notwithstanding" sections 10 and 11 of the Post Office Act. The instruments are claimed to be grounded in the same authority as those instruments included in your Joint Committee's Third Report for the 1976-77 Session. Consequently, these new instruments are drawn to the special attention of the Houses as constituting unusual and unexpected uses of section 13 of the Financial Administration Act and, further, as being of doubtful validity. Your Joint Committee affirms its reasons as contained in its Third Report.

3. Since your Joint Committee's Third Report was tabled in the two Houses, no further explanation has been made available by the Postmaster General's Department as to the validity of proceeding by Order under paragraph (*b*) of section 13 of the Financial Administration Act, notwithstanding Parliament's will as to the level of postal rates expressed in sections 10 and 11 of the Post Office Act, as enacted in sections 10 and 11 of the Post Office Act, as enacted by S.C. 1970-71-72 C. 53, section 3, and S.C. 1968-69 C. 5, section 4, respectively. Nor has there been any announcement that an amendment to the Post Office Act will be sought, either by specifying new rates or by granting power to the Governor in Council or the Postmaster General to set by regulation the rates now dealt with in sections 10 and 11 of the Act.

4. Your Joint Committee reaffirms its objection in principle to the use by the Crown of subordinate legislation under

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Le jeudi 13 avril 1978

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

1. Dans son troisième rapport pour la session 1976-1977, votre Comité mixte a signalé qu'à son avis, le Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais, TR/76-101, art. 6 du Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, DORS/76-552, et les postes 1 et 2 de l'annexe A du Règlement sur les objets de deuxième classe—Modification, DORS/76-553, constituent une utilisation inhabituelle et inattendue de l'art. 13 de la Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, C. F-10, dans la mesure où ils empiètent sur les droits traditionnels du Parlement d'établir par statut les tarifs de port pour les lettres de moins d'une livre et pour les journaux et périodiques canadiens envoyés par la poste au Canada. Votre Comité a également fait part de ses doutes quant à la validité du Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais, décret en vertu duquel les deux autres textes réglementaires mentionnés ont été établis.

2. Conformément à son Ordre de renvoi permanent, l'art. 26 de la Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-1971-1972, C. 38, votre Comité mixte a étudié et vérifié le TR/78-60, Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais, le DORS/78-297, Règlement sur les envois postaux de première classe—Modification, et le DORS/78-298, Règlement sur les objets de deuxième classe—Modification. Ces trois textes réglementaires ont pour effet d'effectuer de nouvelles hausses des tarifs de port pour les lettres d'une livre ou moins et pour les journaux et périodiques canadiens transmis par la poste au Canada «nonobstant» les articles 10 et 11 de la Loi sur les postes. On prétend que ces textes réglementaires sont fondés sur la même autorité que les textes qui figurent dans le troisième rapport du Comité mixte pour la session de 1976-1977. Par conséquent, ces nouveaux textes réglementaires sont portés à l'attention spéciale des Chambres, parce qu'ils constituent une utilisation inhabituelle et inattendue de l'art. 13 de la Loi sur l'administration financière et que, de plus, leur validité est douteuse. Votre Comité mixte maintient l'argumentation qu'il a présentée dans son troisième rapport.

3. Depuis que le troisième rapport de votre Comité mixte a été déposé devant les deux Chambres, le ministère des Postes n'a fourni aucune nouvelle explication sur la validité d'un décret établi en vertu de l'alinéa *b*) de l'art. 13 de la Loi sur l'administration financière, nonobstant les dispositions relatives aux tarifs postaux prévues aux articles 10 et 11 de la Loi sur les postes tels qu'édictés respectivement par S.C. 1970-1971-1972, C. 53, art. 3 et S.C. 1968-1969 S. 5, art. 4. On n'a pas annoncé non plus qu'on chercherait à modifier la Loi sur les postes, soit en prescrivant de nouveaux tarifs, soit en accordant au gouverneur en conseil ou au ministre des Postes le pouvoir de fixer par règlement les tarifs dont il est question aux articles 10 et 11 de la Loi.

4. Le Comité mixte réitère son opposition de principe à l'utilisation par la Couronne d'une mesure législative subor-

section 13 of the Financial Administration Act to prevail against Parliament. It reiterates its grave doubts as to the validity of relying on the general power in section 13 of the Financial Administration Act to set postal rates, to override the special enactments contained in sections 10 and 11 of the Post Office Act, to overcome the will of Parliament as to the domestic letter rate expressed subsequently to the enactment of section 13 of the Financial Administration Act, or to empower the Postmaster General to set rates when Parliament has empowered neither the Governor in Council nor anyone else to do so.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 20 and 22*) is tabled.

Respectfully submitted,

donnée en vertu de l'art. 13 de la Loi sur l'administration financière pour contrecarrer les volontés du Parlement. Il constitue de douter sérieusement qu'il soit valide de se fonder sur le pouvoir général prévu à l'art. 13 de la Loi sur l'administration financière pour fixer des tarifs postaux, pour passer outre aux dispositions spéciales des articles 10 et 11 de la Loi sur les postes, pour triompher de la volonté du Parlement au sujet du tarif des lettres exprimée après l'adoption de l'art. 13 de la Loi sur l'administration financière ou pour conférer au ministre des Postes le pouvoir d'établir des tarifs, alors que le Parlement n'a accordé ni au gouverneur en conseil ni à quiconque le pouvoir de ce faire.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 20 et 22*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le coprésident

Gerald W. Baldwin

Joint Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 13, 1978
(23)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met 11:12 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Kenneth Robinson, Vice-Chairman, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Dinsdale, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered

R.C.M.P. Regulations

SOR/73-36—Canadian Passport Regulations

SOR/73-194—Canadian Consular Fees Regulations

SOR/73-195—Passport Services Fees Regulations

SOR/74-605—Urban Development and Transportation Plans Regulations

SOR/75-558—National Energy Board Part VI Regulations, amendment

SOR/75-603—National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment

SOR/73-478, SOR/74-260—National Energy Board Part VI Regulations

SI/77-144—B.T.L. Remission Order

SOR/76-506—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment. (Before the Committe Aug 4/77)

SOR/76-723—Regional Development Incentives Regulations, amendment

SOR/76-763—Plant Quarantine Regulations

On SOR/76-764 Seed Regulations, amendment

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee proceeded to consider its draft Report to both Houses.

At 11:44 o'clock a.m. with unanimous consent the Committee resolved itself into an *in camera* session.

Senator Lafond moved, seconded by Senator Godfrey,—That the draft report be concurred in.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 AVRIL 1978
(23)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 12 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Kenneth Robinson (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Dinsdale, McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, Fascicule n^o^ 1.*)

Le Comité étudie

Règlement sur la G.R.C.

DORS/73-36—Règlement des passeports canadiens

DORS/73-194—Règlement du Canada sur les droits consulaires

DORS/73-195—Règlement sur les droits des services de passeports

DORS/74-605—Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport

DORS/74-558—Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)—Modification

DORS/75-603—Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification

DORS/73-478—DORS/74-260—Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)

TR/77-144—Décret de remise de la B.T.L.

DORS/76-506—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification

DORS/76-723—Règlement de 1974 sur les subventions au développement régional—Modification

DORS/76-763—Règlement sur la quarantaine des plantes

DORS/76-764—Règlement sur les semences—Modification

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de son projet de rapport aux deux Chambres.

A 11 h 44, du consentement unanime, le Comité décide de siéger à huis clos.

Le sénateur Lafond propose, appuyé par le sénateur Godfrey,—Que le projet de rapport soit adopté.

After debate thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Senator Godfrey, seconded by Senator Lafond, it was ordered,—That the Joint Chairman present the Report to their respective Houses as the Fourth Report of this Committee.

It was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Mr. G. C. Eglington with respect to his attendance at the Continuing Education Course on the new Immigration Law sponsored by the Canadian Bar Association, which will be held in Toronto on Friday, April 14, 1978.

It was agreed,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Mr. G. C. Eglington with respect to a forthcoming trip to London England in order to consult with Sir Robert Speed on the Granting of Discretions in Regulations.

At 12:07 o'clock p.m. with unanimous consent the Committee resumed its public hearing.

The Committee considered

SOR/78-169—Processed Poultry Regulations

SOR/77-271, SOR/77-671—Countervailing Duty Regulations, and amendment

SOR/77-430—General Radio Regulations, Part II, amendment

SOR/77-565—Mail Receptacles Regulations, amendment

SOR/77-666, SOR/77-979—Canada Oil and Gas Land Regulations, amendments

SOR/77-813—Customs Sufferance Warehouses Regulations, amendment

SOR/77-822—Yukon Placer Mining Prohibition Order,

SOR/77-1046—Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977 (No. 2)

SOR/77-831—Air Carrier Regulations, amendment

SOR/77-853 Steamship Machinery Inspection Regulations, amendment

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-1051 Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations, amendment

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of National Revenue (Customs and Excise) with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/77-1074 Pacific Coast Marine Plant Regulations amendment

On SI/78-6 Certain Sections of the Criminal Law Amendment Act Proclaimed in Force January 1, 1978

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion du sénateur Godfrey, appuyé par le sénateur Lafond, il est ordonné,—Que les coprésidents présentent le rapport à leur Chambre respective comme quatrième rapport du Comité.

Il est convenu,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à M. G. C. Eglington relativement à sa présence au cours d'éducation permanent sur le nouveau droit de l'immigration parrainé par l'Association du Barreau canadien, qui aura lieu à Toronto le vendredi 14 avril 1978.

Il est convenu,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à M. G. C. Eglington concernant un prochain voyage à Londres, Angleterre, afin de consulter Sir Robert Speed sur l'accord de certaines latitudes dans les règlements.

A 12 h 07, du consentement unanime, le Comité poursuit sa séance publique.

Le Comité étudie les:

DORS/78-169—Règlement sur la volaille transformée

DORS/77-271, DORS/77-671—Règlement sur les droits compensatoires, et Modification

DORS/77-430—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification

DORS/77-565—Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification

DORS/77-666, DORS/77-979,—Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada—Modifications

DORS/77-813—Règlement sur les entrepôts d'attente de douane—Modification

DORS/77-822—Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977)

DORS/77-1046—Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977) (nº 2)

DORS/77-831—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification

DORS/77-853—Règlement sur l'inspection des machines des navires à vapeur—Modification

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

DORS/77-1051—Règlement sur les véhicules à moteur, usagés ou d'occasion—Modification

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère du Revenu national (Douanes et accises) concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/77-1074—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte du Pacifique—Modification

TR/78-6—Certains articles de la Loi de 1977 modifiant le droit pénal proclamés en vigueur le 1er janvier 1978

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du

Justice (Legislative Planning) with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered

SI/77-44—Proclamation regarding the Warsaw Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air

SI/77-49—Dipropylacetic Acid Remission Order

SI/77-50—The Detroit Edison Remission Order

SI/77-54—Siemens Electric Limited Remission Order

SI/77-57—Scientific Preparations Remission Order

SI/77-60—Transportation Equipment Inventory Remission Order, amendment

SI/77-69—Chrysler Remission Order, amendment

SI/77-78—Exported Vessels Remission Order, amendment

SI/77-87—Prescribing Composition and Design of the Commemorative Silver Dollar

SI/77-91, SI/77-192, SI/77-193, SI/77-194—Instruments assigning Ministers of State to Assist Ministers

SI/77-94—Withdrawal from Disposal of Lands in the Northwest Territories

SI/77-99—Proclamation (Citizenship Act)

SI/77-100—(Proclamation) Indian Oil and Gas Act

SI/77-103—Reportable Diseases Order

SI/77-106—Designating the Ports of Hawkesbury, Mulgrave and Pictou, Nova Scotia, as Ports where Certain Persons may be Appointed

SI/77-108—City of Montreal Order No. 2

SI/77-109—Quebec Milk Marketing Levies (Joubert) By-law, revocation

SI/77-111—Toluene Diisocyanate Remission Order

SI/77-112—Schedule G to the Food and Drugs Act, amendment

SI/77-113—Schedule C to the Narcotic Control Act, amendment

SI/77-114—Abandonment of Branch Lines Prohibition Orders No. 8 and 9

SI/77-121—Yukon Territory Designated Area Order

SI/77-123—EBCO Industries Limited Remission Order

SI/77-125—Seasonal Residents' Remission Order

SI/77-126—Ballet Shoes Remission Order, amendment

ministère de la Justice (planification législative) concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

TR/77-44—Proclamation en rapport avec la Convention de Varsovie pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international

TR/77-49—Décret de remise sur l'acide dipropylacétique

TR/77-50—Décret de remise de douane et de taxes de vente (The Detroit Edison Company)

TR/77-54—Décret de remise de douane (Siemens Electric Limitée)

TR/77-57—Décret de remise sur les préparations scientifiques

TR/77-60—Décret de remise visant le matériel de transport en stock—Modification

TR/77-69—Décret de remise visant la Chrysler—Modification

TR/77-78—Décret de remise à l'égard de navires exportés—Modification

TR/77-87—Proclamation prescrivant la composition et le dessin d'une pièce d'un dollar en argent commémoratif

TR/77-91, TR/77-192, TR/77-193, TR/77-194—Documents chargeant des ministres d'État d'assister des ministres

TR/77-94—Certaines terres des territoires du Nord-Ouest soustraites à l'aliénation

TR/77-99—Proclamation (Loi sur la citoyenneté)

TR/77-100-Proclamation (Loi sur le pétrole et le gaz de terres indiennes)

TR/77-103—Ordonnance sur les maladies à déclarer

TR/77-106—Désignation des Ports Hawkesbury, Mulgrave et Pictou dans la province de Nouvelle-Écosse comme ports où certaines personnes peuvent être nommées

TR/77-108—Décret sur les zones de la ville de Montréal (nº 2)

TR/77-109—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Joubert)—Abrogation

TR/77-111—Décret de remise de droits de douane (diisocyanate de toluène)

TR/77-112—Annexe G de la Loi des aliments et drogues—Modification

TR/77-113—Annexe de la Loi sur les stupéfiants—Modification

TR/77-114—Décrets sur l'interdiction d'abandon d'embranchements, nº 8 et nº 9

TR/77-121—Décret sur la zone désignée du territoire du Yukon

TR/77-123—Décret de remise des droits de douane (EBCO Industries Limited)

TR/77-125—Décret de remise des droits de douane (résidents saisonniers)

TR/77-126—Décrt de remise sur les chaussons de danse—Modification

SI/77-128, SI/77-135, SI/77-136—Regional Development Incentives Designated Regions Order, 1974, amendments

SI/77-129—Proclamation (An Act to amend the Old Age Security Act)

SI/77-133—Computer Generated Mailing List Remission Order

SI/77-137—Maple Syrup and Maple Sugar Production Equipment Remission Order, amendment

SI/77-138—Sodium Borohydride Solution Remission Order, amendment

SI/77-141—Rockwell International of Canada Ltd. Remission Order

SI/77-143, SI/77-183, SI/77-187, SI/77-189, SI77-205, SI/77-206—Instruments designating departments, appropriate ministers and deputy heads pursuant to the Financial Administration Act and the Public Service Employment Act

SI/77-185—Designation of Minister (National Research Council Act)

SI/77-207—Designation of Ministers (Government Organization (*Scientific Activities*) Act, 1976)

SI/77-145—Provincial Social Assistance Payments 1976 Income Tax Remission Order

SI/77-148—Northern and Southeastern British Columbia Order

SI/77-149—St-Sauveur-Sud Order

SI/77-150—Harbour Headline—False Creek, Vancouver Harbour, amendment

SI/77-152—Fire Prevention Week Proclamation

SI/77-153—Proclamation (An Act to amend the Aeronautics Act and National Transportation Act)

SI/77-154—Proclamation (Subsections 9(4), an Act to amend the Judges Act)

SI/77-155—Proclamation (An Act to amend the Fisheries Act)

SI/77-156—Proclamation (Motor Vehicle Tire Safety Act)

SI/77-159—Cable Television Companies Remission Order, amendment

SI/77-160—Semiconductor Remission Order

SI/77-163—Metal for Manufacture or Production Remission Order

SI/77-164—Temporary Entry of Aircraft Remission Order, revocation

SI/77-165—Chicoutimi District Order

SI/77-166—Lockheed L 1011 Aircraft Remission Order, amendment

SI/77-167—Proclamation (Advance Payments for Crops Act)

TR/77-128, TR/77-135, TR/77-136—Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1974—Modifications

TR/77-129—Proclamation (Loi modifiant la loi sur la sécurité de la vieillesse)

TR/77-133—Décret de remise à l'égard des listes d'envoi d'ordinateur—Modification

TR/77-137—Décret de remise sur l'équipement servant à la production de sirop et de sucre d'érable—Modification

TR/77-138—Décret de remise sur les solutions de borohydrure de sodium—Modification

TR/77-141—Décret de remise de douane (Rockwell International of Canada Ltd.)

TR/77-143, TR/77-183, TR/77-187, TR/77-189, TR/77-205, TR/77-206—Documents désignant ministères, ministres compétents et sous-chefs en vertu de la Loi sur l'administration financière et de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

TR/77-185—Désignation de l'hon. J. Buchanan à titre de Ministre aux fins de la Loi sur le Conseil national de recherches

TR/77-207—Désignation des ministres (Loi d'action scientifique du gouvernement (1976)

TR/77-145—Décret de remise d'impôt sur le revenu (versements provinciaux d'aide sociale) (1976)

TR/77-148—Décret sur la désignation de zones (Northern and South-eastern British Columbia)

TR/77-149—Décret de désignation de zone (St-Sauveur-Sud)

TR/77-150—Lignes de démarcation du port de Vancouver à False Creek—Modification

TR/77-152—Proclamation sur la semaine de prévention des incendies

TR/77-153—Proclamation (Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et la Loi nationale sur les transports)

TR//77-154—Proclamation (paragraphe 9(4) de la Loi modifiant la Loi sur les juges)

TR/77-155—Proclamation (Loi modifiant la Loi sur les pêcheries)

TR/77-156—Proclamation (Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile)

TR/77-159—Décret de remise visant les compagnies de télévision par câble—Modification

TR/77-160—Décret de remise de droits de douane (semi-conducteurs)

TR/77-163—Décret de remise de taxe de vente (métal pour fabrication)

TR/77-164—Décrt concernant la remise fiscale à l'égard de l'entrée temporaire d'aéronefs—Abrogation

TR/77-165—Décret de désignation de zone pour prêt d'habitation (Chicoutimi)

TR/77-166—Décret de remise à l'égard de l'aéronnef Lockheed L 1011—Modification

TR/77-167—Proclamation (Loi sur le paiement anticipé des récoltes)

SI/77-168—Proclamation (Canadian Human Rights Act)

SI/77-169—Proclamation (Criminal Law Amendment Act, 1977)

SI/77-171—Proclamation (An Act Respecting the office of the Auditor General)

SI/77-176—Irish Moss Price Support Order

SI/77-177—Smelts Price Support Order

SI/77-180—Whitefish Price Support Order

SI/77-181—Fort Malden National Historic Park Amending Order,

SI/77-184—Chapleau Lumber Company Remission Order

SI/77-186—Proclamation (Employment and Immigration Reorganization Act)

SI/77-188—Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment

SI/77-191—New Brunswick Tidal Waters Boundary Order

SI/77-195—Fruits and Vegetables Remission Order, 1976

SI/77-196—Small Cod Order

SI/77-197, SI/77-243—Canned Mackerel Order, and amendment

SI/77-198—Ste-Thérèse Designated Area Order

SI/77-202—Proclamation (An Act to amend the Currency and Exchange Act)

SI/77-203—Proclamation (An Act to amend the Bretton Woods Agreements Act)

SI/77-218—Proclamation (An Act to facilitate conversion to the Metric System of Measurement)

SI/77-220—Small and Extra Small Heavy Salted Dried Cod Price

SI/77-221—Stikine Order

SI/77-223—Proclamation (James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act)

TR/77-168—Proclamation (Loi canadienne sur les droits de la personne)

TR/77-169—Proclamation (Loi de 1977 modifiant le droit pénal)

TR/77-171—Proclamation (Loi concernant le bureau du vérificateur général)

TR/77-176—Décret sur le soutien des prix de la mousse d'Irelande

TR/77-177—Décret sur le soutien du prix de l'éperlan

TR/77-180—Décret sur le soutien du prix du corrégone

TR/77-181—Décret modifiant le Parc historique national de Fort Malden—Modification

TR/77-184—Décret de remise des droits de douane (Chapleau Lumber Company)

TR/77-186—Proclamation (Loi régissant l'emploi et l'immigration

TR/77-188—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification

TR/77-191—Décret concernant les limites des eaux de marée du Nouveau-Brunswick

TR/77-195—Décret de remise des droits de douane sur les fruits et légumes (1976)

TR/77-196—Décret sur la jeune morue

TR/77-197, TR/77-243—Décret sur le maquereau et conserve, et Modification

TR/77-198—Décret de désignation de zone pour prêt d'habitation (Ste-Thérèse)

TR/77-202—Proclamation (Loi modifiant la Loi sur la monnaie et changes)

TR/77-203—Proclamation (Loi modifiant les accords de Bretton Woods)

TR/77-218—Proclamation (Loi facilitant la conversion au système métrique)

TR/77-220—Décret sur la jeune et la très jeune morues fortement salées et séchées

TR/77-221—Décret de désignation d'une zone pour prêt d'habitation (Stikine)

TR/77-223—Proclamation (Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois)

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:35 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires du conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignagnes de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)
Thursday, April 13, 1978

• 1110

[*Text*]

The Vice-Chairman: The meeting will come to order. I see we have sufficient members to carry on and transact business.

I understand that at some time in our deliberations today we will be discussing our draft report that concerns the Post Office and since Senator Forsey, the Joint Chairman, is not here at the moment, but will be here somewhat later, I think that item could be held over until he arrive. I understand that our other Joint Chairman has some other important business to transact today.

Mr. Dinsdale: Explain.

The Vice-Chairman: I beg your pardon?

Senator Godfrey: Someone really thinks his own nomination meeting is more important than a meeting of this Committee.

The Vice-Chairman: It is a question of priorities, I guess, and he has set his priorities towards his re-election, first, and I think we can forgive him on this particular occasion.

So, getting down to the business, the first item we have is the RCMP regulations and we have some correspondence here between our counsel dated February 6, 1978 with Inspector A. Michalow and the reply to that correspondence by J. D. V. Cain, Superintendent Officer in charge, Legal Branch, dated March 2, 1978. I assume that these items could be put on the record.

Senator Godfrey: I do not think so. We are just jogging them and they are apologizing, so I do not think . . .

The Vice-Chairman: They are saying on the bottom of page 2 that the present regulations will be published shortly as part of a general consolidation of all regulations. My only query was, when they say "shortly", what do they really mean? I got the impression that this might be quite some time in the future and maybe we should just make the observation that our counsel should keep this open.

Senator Godfrey: I think what you have just said is enough for the record without publishing the letter.

The Vice-Chairman: Then we do not need to publish those two letters.

Mr. Eglington: Consolidation is supposed to appear on Dominion Day, so we will wait and see.

There were two matters involved in that correspondence, one was the particular amendments the Committee wanted which have been held up as everything has beeen. The second was the publication of the regulations made before December 1971. They will now appear in consolidation in July.

• 1115

The Vice-Chairman: In July. All right. Getting on, the next items are SOR/73-36, Canadian Passport Regulations, and SOR/73-194, Canadian Consular Fees Regulations, and SOR/73-195, Passport Services Fees Regulations. And we

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)
Le jeudi 13 avril 1978

[*Translation*]

Le vice-président: A l'ordre. Je vois que nous avons un nombre suffisant de membres pour débuter nos travaux.

Je crois que nous pourrons discuter à un moment donné aujourd'hui de notre projet de rapport sur le ministère des Postes; étant donné que le sénateur Forsey, notre coprésident, n'est pas ici pour l'instant, mais qu'il arrivera tout à l'heure, je pense que nous pourrions reporter cette question jusqu'à son arrivée. Je crois savoir que notre autre coprésident devait s'occuper aujourd'hui d'une autre question importante.

M. Dinsdale: Expliquez-vous.

Le vice-président: Je vous demande pardon.

Le sénateur Godfrey: Quelqu'un est vraiment convaincu que sa propre assemblée de nomination est plus importante qu'une réunion de notre comité.

Le vice-président: Je suppose qu'il s'agit d'une question de priorités; il a tout d'abord accordé la priorité à sa réélection et je pense que nous pouvons le lui pardonner en cette occasion.

Passons à nos travaux. La première question porte sur les règlements de la GRC. Nous avons un échange de correspondance entre notre conseiller, en date du 6 février 1978, et l'inspecteur A. Michalow, et une réponse à cette lettre par M. J. V. Cain, surintendant, officier responsable, Direction du contentieux, en date du 2 mars 1978. Je suppose que ces lettres devraient être inscrites au compte rendu.

Le sénateur Godfrey: Je ne le pense pas. Nous les avons rappelés à l'ordre et ils se sont excusés; je ne pense donc pas . . .

Le vice-président: Il dit au bas de la page 1 que les règlements actuels seront bientôt publiés dans le cadre de la refonte générale de tous les règlements. Je n'ai qu'une seule question: lorsqu'on dit «bientôt», que veut-on vraiment dire? J'ai eu l'impression que cela pourrait prendre assez longtemps et nous pourrions peut-être simplement noter que notre conseiller devrait garder ce dossier ouvert.

Le sénateur Godfrey: A mon avis, votre remarque suffit pour le compte rendu, sans publier la lettre.

Le vice-président: Nous n'avons donc pas besoin de publier ces deux lettres.

M. Eglington: La refonte doit survenir le jour du Dominion; nous allons donc attendre.

Deux questions étaient abordées dans cette correspondance, la première portait sur les amendements que voulaient obtenir le comité et qui ont été retenus comme tout le reste. La seconde question portait sur la publication des règlements établis avant décembre 1971. Ils seront maintenant inclus dans la refonte en juillet.

Le vice-président: En juillet. D'accord. Nous passons maintenant à DORS/73-36, Règlement sur les passeports canadiens, DORS/73-194, Règlement du Canada sur les droits consulaires, et DORS/73-195, Règlement sur les droits des

[*Texte*]

have correspondence between Mr. Eglington and Mr. Parry, Head of the Treaty Section, Department of External Affairs, dated September 6, 1977, and the response from Mr. W. H. Montgomery, Director, Legal Advisory Division, dated March 3, 1978, to Mr. Eglington.

Senator Godfrey: I think those could be covered.

The Vice-Chairman: All right. It is agreed that we publish these two pieces of correspondence?

Some hon. Members: Agreed.

September 6, 1977

Dr. J. O. Parry,

Head,
Treaty Section,
Legal Advisory Division,
Department of External Affairs,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/73-36, Canadian Passport Regulations SOR/73-194, Canadian Consular Fees Regulations SOR/73-195, Passport Services Fees Regulations

Dear Dr. Parry:

Thank you for your letter of 17th June last; which was before the Committee on 30th ultimo.

It was noted that the new Passport Services Fees Regulations amendment has been published and the Committee looks forward to the appearance of the new Canadian Consular Fees Regulations.

Your advice as to the new Canadian Passport Order was welcomed. I was instructed to enquire of you whether the new Order, being a statutory instrument only, will be published in the Canada Gazette Part II.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Traduction*]

services de passeports. Nous avons une lettre de M. Eglington à M. Parry, chef de la Section des traités, ministère des Affaires extérieures, en date du 6 septembre 1977, et la réponse de M. W. H. Montgomery, directeur, Direction des consultations juridiques, en date du 3 mars 1978, à M. Eglington.

Le sénateur Godfrey: Je pense que ces lettres devraient être incluses.

Le vice-président: D'accord. Est-il convenu de publier ces deux lettres?

Des voix: D'accord.

Le 6 septembre 1977

Monsieur J. O. Parry

Chef
Section des traités
Direction des consultations juridiques
Ministère des Affaires extérieures
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/73-36, Règlement sur les passeports canadiens. DORS/73-194, Règlement du Canada sur les droits consulaires. DORS/73-195, Règlement sur les droits des services de passeport.

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 17 juin 1977 soumise au Comité le 30 du mois dernier.

On a noté que la nouvelle modification du Règlement sur les droits des services de passeport a été publiée et le Comité attend la parution du nouveau Règlement du Canada sur les droits consulaires.

Nous vous remercions de votre avis au sujet du nouveau décret sur les passeports canadiens. On m'a prié de vous demander si le nouveau décret, qui est exclusivement un texte réglementaire sera publié dans la Partie II de la Gazette du Canada . . .

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

G. C. Eglington

[*Text*]

OTTAWA, K1A 0G2
March 3, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, K1A 0A4.

Dear Mr. Eglington,

Re: SOR/73-36, Canadian Passport Regulations; SOR/73-194, Canadian Consular Fees Regulations, as amended by SOR/78-85; SOR/73-195, Passport Services Fees Regulations, as amended by SOR/75-656, SOR/76-133 and SOR/77-670

I am sorry for the delay in replying to your letter of September 6, 1977. The revision of the Canadian Consular Fees Regulations appeared in Part II of the Canada Gazette SOR/78-85 of January 27, 1978.

The revision of the Passport Services Fees Regulations was effected by SOR/77-670 of August 9, 1977.

The Canadian Passport Regulations have been revised to take account of comments made by the Standing Committee. These regulations have been drafted in the form of a statutory instrument under the Royal Prerogative with the proposed title, "The Canadian Passport Order". An annex to the proposed Order has been drafted in order to indicate those circumstances in which the Passport Office may require explanatory facts or supporting documents from a passport applicant. This annex was prepared to meet the Standing Committee's recommendation that "some guidelines should be laid down as to what additional information can be required and under what circumstances". Work has not yet been completed on this annex. The process of revising the draft Canadian Passport Order to take account of both the old Canadian Citizenship Act and the new Citizenship Act has also taken longer than originally anticipated. A progress report on the revision of the Passport Regulations will be sent to you in several months' time.

Your letter raises the question of whether the new Passport Order will be published in Part II of the Canada Gazette. It has been our assumption that the proposed Passport Order should be published in Part II of the Canada Gazette among those statutory instruments and other documents issued under "other than statutory authority" and we propose to recommend this to the Privy Council Office.

Yours sincerely,

W. H. Montgomery,
Director, Legal Advisory Division

The Vice-Chairman: Are there any questions from members of the Committee? I note in particular, at the bottom of page 1 of the letter of March 3, 1978, of Mr. Montgomery, that apparently the work has not yet been completed on the annex

[*Translation*]

OTTAWA, K1A 0G2
Le 3 mars 1978

M. G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
le Sénat
OTTAWA, K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/73-36, Règlement sur les passeports canadiens; DORS/73-194, Règlement du Canada sur les droits consulaires, modifié par le DORS/78-85; DORS/73-195, Règlement sur les droits des services de passeport, modifié par le DORS/76-133 et le DORS/77-670

Excusez-moi d'avoir tardé à répondre à votre lettre du 6 septembre 1977. La révision du Règlement du Canada sur les droits consulaires a été publiée dans le DORS/78-85 du 27 janvier 1978, Partie II de la Gazette du Canada.

Le DORS/77-670 du 9 août révise le Règlement sur les droits des services de passeport.

Le Règlement sur les passeports canadiens a été révisé en tenant compte des commentaires du Comité permanent. Ce règlement a été rédigé sous la forme d'un texte réglementaire assujetti à la prérogative royale et on a proposé de l'intituler «Décret sur les passeports canadiens». Une annexe au projet de décret a été rédigée afin d'indiquer les circonstances en vertu desquelles le bureau des passeports peut exiger des explications ou des documents de l'auteur d'une demande de passeport. Cette annexe vise à répondre à la recommandation du Comité permanent selon laquelle «des directives devraient être données pour indiquer quel genre de renseignements supplémentaires peuvent être requis et en vertu de quelles circonstances». Cette annexe n'est pas encore terminée. La révision du projet de Décret sur les passeports canadiens en tenant compte de l'ancienne Loi sur la citoyenneté canadienne et la nouvelle Loi sur la citoyenneté a également pris plus de temps que prévu. Nous vous ferons parvenir dans quelques mois un compte rendu sur l'état des travaux de révision du Règlement sur les passeports.

Vous demandez dans votre lettre si le nouveau Décret sur les passeports sera publié dans la Partie II de la Gazette du Canada. Nous avons toujours cru que le projet de Décret sur les passeports devait y être publié parmi les textes réglementaires et autres documents publiés «autrement qu'en vertu d'une autorité statutaire» et nous nous proposons d'en faire la recommendation au Bureau du Conseil privé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

W. H. Montgomery,
Directeur, Direction des consultations juridiques.

Le vice-président: Les membres du comité ont-ils des questions? Je note plus particulièrement, au bas de la page 1 de la lettre de M. Montgomery en date du 3 mars 1978, qu'on n'a apparemment pas terminé la rédaction de l'annexe dont il

[*Texte*]

that he is speaking of, and I would assume our counsel would be following up on this at a later stage. Our counsel nods his head, yes. Any further questions?

Then the next item is SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations. There is a letter, December 2, 1977, from our counsel, Mr. Eglington, to Mr. G. A. Scott, Senior Assistant Deputy Minister-Operations, Department of Transport, and the response from Mr. S. D. Cameron, Senior Assistant Deputy Minister, Department of Transport, dated March 6, 1978, to our counsel. What is your wish with regard to the correspondence?

Senator Godfrey: I think that should be published.

The Vice-Chairman: All right, it will be published.

December 2, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister . . .
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA.

Dear Mr. Scott:

Re: SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations

Thank you for your letter of 18th May last which was considered by the Committee on 24th ultimo.

Since the staffs of the two Departments have experienced no administrative problems with the interpretation of the Regulations as written, the Committee concluded that a certain meaning of the words in section 3(1) must exist and that such meaning should appear in clear language in the Regulations. Obviously no further experience is required in order to deal with section 3(1).

In any event, the Committee has been concerned with the matter for almost three years and considers that two and one half years is long enough for your Department to gain sufficient experience to follow through on Mr. Jewett's original letter of 25th April 1975.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[*Traduction*]

parle. Je supose que notre conseiller va suivre cette question. Notre conseiller approuve de la tête. Y a-t-il d'autres questions?

La prochaine question porte sur DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport. Il y a une lettre de notre conseiller, M. Eglington, en date du 2 décembre 1977, à M. G. A. Scott, premier sous-ministre adjoint principal, Opérations, ministère des Transports, et la réponse de M. S. B. Cameron, sous-ministre adjoint principal, ministère des Transports, en date du 6 mars 1978, à notre conseiller. Comment voulez-vous procéder à l'égard de cette correspondance?

Le sénateur Godfrey: J'estime qu'elle devrait être publié.

Le vice-président: D'accord, elle le sera.

Le 2 décembre 1977

M. G. A. Scott
Premier sous-ministre adjoint principal
Opérations
Ministère des transports
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport

nous tenons à vous remercier de votre lettre du 18 mai que le Comité a étudiée le 24 du mois dernier.

Le personnel des deux ministères n'ayant eu aucun problème d'ordre administratif concernant l'interprétation du libellé actuel du règlement, le Comité a conclu qu'il faut certes attribuer une signification précise aux termes du paragraphe 3(1) et que cette signification devrait être énoncée clairement dans le libellé du règlement. Il est évident qu'aucune connaissance supplémentaire n'est requise pour comprendre le paragraphe 3(1).

De toute façon, le Comité étudie cette question depuis presque trois ans et il juge que deux ans et demie auraient dû permettre à votre Ministère d'acquérir les connaissances suffisantes pour donner suite à la lettre initiale de M. Jewett du 25 avril 1975.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

[*Text*]

March 6, 1978.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of December 2nd addressed to Mr. G. A. Scott concerning the wording of subsection 3(1) of the Regulations.

While no problems have been experienced to date, I appreciate the interpretation that could be applied to the existing wording, as explained in the comments made by the Committee in its Second Report.

Both the alternate suggestions in the comments made by the Committee clarify the intended meaning, although I would favour the one that reads:

"those costs incurred in the preparation of the plan which are in addition to the normal operating costs of the recipient of the payment".

The staff of the Ministry of State for Urban Affairs have no objection to using the alternative suggested above. We will take steps to amend subsection 3(1) of the Regulations to properly reflect the intended meaning set out above.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister

The Vice-Chairman: I note that in the last paragraph of the letter of March 6 of Mr. Cameron, he states that

> The staff of the Ministry of State for Urban Affairs have no objection to using the alternative suggested above.

And then he goes on to say,

> We will take steps to amend subsection 3(1) of the Regulations to properly reflect the intended meaning set out above.

We might ask when this amendment will take place. I suppose the amendment itself is in order. I wonder if our counsel could advise us further on that?

Mr. Eglington: Well, the proposed amendment is in order. In the normal course of events, an amendment of this type would take about three months to go through its various stages.

The Vice-Chairman: Any further questions from our members? No further questions. Then the next item is SOR/75-558, National Energy Board, Part VI, Regulations, amendment, under the National Energy Board Act, P.C. 1975-2161. We have considerable commentary from our counsel, the first

[*Translation*]

Le 6 mars 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport

Monsieur,

La présente donne suite à votre lettre du 2 décembre adressée à M. G. A. Scott et portant sur le libellé du paragraphe 3(1) du règlement.

Même si jusqu'à présent aucun problème n'est survenu, je reconnais qu'il est possible d'interpréter le libellé selon l'optique exposée par le Comité dans son deuxième rapport.

Les deux solutions possibles proposées par le Comité précisent la signification. Je préfère cependant celle qui s'énonce ainsi:

«les frais qui sont occasionnés par l'établissement des plans par le bénéficiaire et qui représentent un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitations ordinaires»

Le personnel du ministère d'État chargé des Affaires urbaines ne s'oppose aucunement à l'utilisation de la proposition précitée. Nous prendrons les mesures nécessaires afin de modifier le paragraphe 3(1) du règlement afin qu'il traduise la signification mentionnée ci-dessus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint principal
S. D. Cameron

Le vice-président: Je prends note qu'au dernier paragraphe de sa lettre du 6 mars, M. Cameron déclare:

> Le personnel du ministère d'État chargé des Affaires urbaines ne s'oppose aucunement à l'utilisation de la proposition précitée.

Il ajoute ensuite:

> Nous prendrons les mesures nécessaires afin de modifier le paragraphe 3(1) du règlement afin qu'il traduise la signification mentionnée ci-dessus.

Nous pourrions demander quand cet amendement sera effectué. Je suppose que l'amendement même est acceptable. Notre conseiller pourrait-il nous donner son avis à cet égard?

M. Eglington: L'amendement proposé est acceptable. Dans le cours normal des choses, un amendement de ce genre devrait prendre environ trois mois pour suivre toutes les étapes.

Le vice-président: Les membres ont-ils d'autres questions? Aucune autre question. Nous passons donc à DORS/75-558, Règlements sur l'Office national de l'énergie (partie VI)—modification, Loi sur l'Office national de l'énergie, CP 1975-2161. Nous avons un commentaire fort long de notre conseil-

[*Texte*]

being January 30, 1976, the next February 5, 1976, and we have correspondence from Mr. Eglington dated April 27, 1976, to Mr. Fred Lamar, General Counsel of the National Energy Board, and Mr. Lamar's response of August 11, 1976, to Mr. Eglington, and a further letter from Mr. Eglington to Mr. Lamar dated February 22, 1977, another letter from Mr. Eglington to Mr. Lamar dated June 6, 1977, and then a further note of our counsel dated March 9, 1978. I am wondering which of these items should we have published in our minutes.

Senator Godfrey: Have some of them been published before?

Mr. Eglington: Virtually all of them, except . . .

Senator Lafond: I think probably counsel's comment dated March 9, 1978, which is only four lines and reports on the situation.

SOR/75-558, National Energy Board Part VI Regulations, amendment

SOR/75-603, National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment

March 9, 1978

Counsel to the National Energy Board advises that statutory action is still proposed but that he cannot say when a Bill to amend the National Energy Board Act is likely to be introduced.

• 1120

The Vice-Chairman: Well, are there any questions with regard to any of the items of correspondence?

I was wondering, Mr. Counsel, with regard to your letter of February 22, 1977, on page 1, the second-last paragraph, where the statement is made in your letter:

> The Committee trusts that legislative action will be taken to incorporate the substance of SOR/75-558 into the National Energy Board Act.

Has this been done or is it being done? I did not see anything to indicate . . .

Mr. Eglington: It has not been done. Then, of course, Mr. Lamar is not at liberty to say what precisely would be included in the bill. But I take it that those who are concerned with drafting what might turn out to be the bill are concerned about the Committee's objection to what had been done under the regulations and the rules of procedure. But there will obviously I think not be a bill for some considerable time.

The Vice-Chairman: So this is something I assume then our counsel will be following up on maybe at a later date.

Mr. Eglington: Well, early in the next parliament. We will have to see if there is an indication.

The Vice-Chairman: What about page 2 of the same letter, where it says:

> . . . the Committee thought that these basic safeguards might be all the more necessary.

[*Traduction*]

ler, le premier en date du 30 janvier 1976, le second en date du 5 février 1976, et nous avons une lettre de M. Eglington en date du 17 avril 1976, à M. Fred Lamar, conseiller général, Office national de l'Énergie, et la réponse de M. Lamar en date du 1 août 1976, à M. Eglington, ainsi qu'une autre lettre de M. Eglington à M. Lamar en date du 22 février 1977, et une lettre également de M. Eglington à M. Lamar en date du 6 juin 1977. Il y a enfin une dernière note de notre conseiller en date du 9 mars 1978. Je me demande lequel de ces textes devrait être publié au compte rendu.

Le sénateur Godfrey: Certains ont-ils déjà été publiés?

M. Eglington: Presque tous, sauf . . .

Le sénateur Lafond: A mon avis, alors, il faut sans doute publier le commentaire de notre conseiller en date du 9 mars, 1978; il s'agit de seulement quatre lignes qui font rapport de la situation.

DORS/75-558, Règlement sur l'Office national de l'énergie (partie VI)—Modification

DORS/75-603, Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification

Le 9 mars 1978

L'avocat conseil de l'Office national de l'énergie nous avise qu'une mesure législative est toujours envisagée, mais qu'il ne peut se prononcer sur la date à laquelle le bill modificateur de la Loi sur l'Office national de l'énergie sera présenté.

Le vice-président: Y a-t-il des questions au sujet de cette correspondance?

Monsieur le Conseiller, je me pose une question au sujet de l'avant-dernier paragraphe de votre lettre du 22 février 1977, où vous dites:

> Le comité espère avec confiance qu'une mesure législative sera prise pour incorporer la teneur du DORS/75-558 dans la Loi sur l'Office national de l'Énergie.

L'a-t-on fait, ou est-ce en voie d'être fait? Je n'ai rien vu indiquant . . .

M. Eglington: Ce n'est pas fait. Évidemment, M. Lamar n'est pas en mesure de dire exactement ce qui sera inclus dans le bill, mais j'en conclus que les responsables de la rédaction de cet éventuel projet de loi sont conscients de l'objection du comité quant à ce qui a été fait en vertu des règlements et règles de procédure. Je pense toutefois qu'il faudra attendre assez longtemps avant qu'un bill ne soit présenté.

Le vice-président: Je suppose donc que notre conseiller se renseignera à nouveau sur cette question à une date ultérieure.

M. Eglington: Au début de la prochaine législature. Nous chercherons alors à obtenir une indication.

Le vice-président: Qu'en est-il de la page 2 de cette même lettre, où il est dit:

> . . . le comité estime que . . . ces garanties fondamentales seraient indispensables.

[*Text*]

I am wondering, should there not be some clarification of this?

Mr. Eglington: At various times, Mr. Lamar has expected a bill to come forward, which has not changed the basic ground rules, as it were, for reducing export permits and licences, producing the quotas under the licences—that new rules would be made. Now, it would be open to the Committee, since there is obviously not going to be statutory action for some considerable time, to take the matter back to Mr. Lamar and say, well, if there is going to be no action for some considerable time at least the procedure for safeguards should be put in the existing rules. But I dare say that the National Energy Board would prefer to leave the whole matter till they get their bill.

The Vice-Chairman: Well, I note there has been no response to your letter of June 6, 1977.

Mr. Eglington: Well, there have been telephone conversations on numerous occasions. Mr. Lamar is very helpful in that regard.

The Vice-Chairman: So we have no further queries there, then, except possibly maybe Senator Lafond had a comment to make with regard to Counsel's comment of March 9. Where you going to ask something about that?

Senator Lafond: No, I had no comment to make on it. I just suggested that Counsel's comment be published in our proceedings to explain the state of affairs, if it is only four lines, so we are not overspending. And it seems to me the same situation applies to the following one, which is an exact parallel.

The Vice-Chairman: Then the next item is SOR/73-478 and SOR/74-260, National Energy Board Part VI Regulations. We have the correspondence of Mr. Eglington dated March 12, 1976 to Mr. Lamar, and Mr. Lamar's response of April 15, 1976 to Mr. Eglington, followed by a further letter by our counsel dated May 20, 1976 to Mr. Lamar and then Counsel's comment of March 9, 1978.

March 12, 1976

Fred Lamar, Esq., Q.C.,
General Counsel,
National Energy Board,
Trebla Building,
473 Albert Street,
Ottawa, Ontario K1A 0E5

Re: SOR/73-478 and SOR/74-260, National Energy Board Part VI Regulations

Dear Mr. Lamar:

The above amending Regulations were considered by the Committee at its meeting on 26th ultimo.

It was noted that these two Regulations formed part of the licensing scheme envisaged in Part VI of the National Energy Board Act under which the Board issues licences (section 82) subject to the provisions of the Regulations, and the Governor

[*Translation*]

Je me demande s'il ne faudrait pas obtenir des éclaircissements à cet égard?

M. Eglington: M. Lamar a espéré à diverses époques la présentation d'un bill où de nouvelles règles seraient établies. Ceci ne change pas les règles fondamentales actuelles sur la réduction des permis et licences d'exportation, sur l'établissement de quotas sous licence. Évidemment, étant donné qu'aucune mesure législative ne sera adoptée avant une assez longue période, le comité pourrait toujours saisir à nouveau M. Lamar de la question et lui dire que, si aucune mesure n'est prise avant assez longtemps, on devrait au moins intégrer les procédures de garantie au règlement actuel. Je me permets toutefois de souligner que l'Office national de l'Énergie préférerait ne rien faire tant que le bill n'aura pas été présenté.

Le vice-président: Je note que nous n'avons reçu aucune réponse à votre lettre du 6 juin 1977.

M. Eglington: Nous en avons discuté au téléphone à plusieurs reprises. M. Lamar est très utile à cet égard.

Le vice-président: Nous n'avons donc aucune autre demande à faire, sauf peut-être en ce qui concerne le sénateur Lafond qui voulait faire un commentaire au sujet des observations du conseiller en date du 9 mars. Vouliez-vous poser une question?

Le sénateur Lafond: Non, je n'avais pas de commentaire. J'ai simplement suggéré que les observations du conseiller soient publiées au compte rendu afin d'expliquer la situation. Il s'agit de quatre lignes; ce n'est donc pas une défense exagérée. Il semble que ce soit la même chose avec la prochaine question, qui est semblable.

Le vice-président: La prochaine question est donc le DORS/73-478 et le DORS/74-260, Office national de l'Énergie, partie VI, Règlements. Nous avons une lettre de M. Eglington à M. Lamar en date du 12 mars 1976, et la réponse de M. Lamar à M. Eglington en date du 15 avril 1976, suivies d'une autre lettre de notre conseiller à M. Lamar en date du 20 mai 1976, et enfin le commentaire du conseiller en date du 9 mars 1978.

Le 12 mars 1976

Monsieur Fred Lamar, C.R.
Conseiller général
Office national de l'énergie
Immeuble Trebla
473, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1A 0E5

Objet: DORS/73-478, et DORS/74-260, Office national de l'énergie, partie VI—règlements

Monsieur,

A sa réunion du 26 février dernier, le Comité a étudié les règlements modificateurs susmentionnés.

On a fait remarquer que ces deux textes faisaient partie du plan d'octroi de permis prévu à la partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie, en vertu de laquelle l'Office délivre des licences (article 82) sous réserve des dispositions

[*Texte*]

in Council sets the terms and conditions for licences pursuant to section 85(b). It was observed that what section 12*(made by SOR/73-478, section 3) and section 11* (made by SOR/74-260, section 1) of the Regulations purport to do is to sub-delegate to the Board the power to set the terms and conditions to be included in two distinct types of licences (for the export or import of gas or oil and for the export of electric power and energy, respectively).

The Committee was exercised as to the validity of this sub-delegation of rule making power by the Governor in Council to your Board. Further, if the sub-delegation is, indeed, lawful, the Committee feels constrained to consider its propriety. Consequently, I am instructed to ask that you explain to the Committee how the validity of the sub-delegation might be upheld. The Committee will also appreciate being informed as to why the terms and conditions for licences cannot be set by the Governor in Council by regulation, as envisaged in Part VI of the Act, and why the Board feels in need of the power to establish those terms and conditions. It would doubtless be of assistance to the Committee if you could afford examples of the precise terms and conditions set by the Board and state whether these are standard for all licences of a particular type or vary greatly from individual licence to individual licence.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

* Sections 11 and 12 are attached

April 15, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

RE SOR/73-478 and SOR/74-260, National Energy Board Part VI Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have for reply your letter of the 12th of March, 1976, requesting an explanation of the legal validity of sub-delegation to the Board of the power to set terms and conditions in licences as expressed in sections 11 and 12 of the National Energy Board Part VI Regulations.

These Regulations were first enacted in 1959 and were considered legally valid under the prevailing interpretations of

[*Traduction*]

des règlements et le gouverneur en conseil établit les modalités et les conditions d'octroi de licences, conformément à l'article 85 *b*). On a également observé que le but de l'article (établi par l'article 3 du DORS/73-478) et de l'article 11 (établi par l'article 1 du DORS/74-260) des règlements était de déléguer à l'Office le pouvoir de définir les modalités et les conditions attachées à l'octroi de deux types distincts de licences (destinées respectivement à l'exportation ou à l'importation de gaz ou de pétrole et à l'exportation d'énergie électrique).

Le Comité s'est par ailleurs montré perplexe quant à la validité de déléguer à l'Office, une partie des pouvoirs du gouverneur en conseil. En outre, si cette délégation est légale, le Comité se sent obligé d'en étudier le bien-fondé. C'est pourquoi, il m'a chargé de vous demander comment la validité d'une telle délégation de pouvoir pouvait être sanctionnée. Le Comité sera également heureux d'apprendre pourquoi les modalités et les conditions régissant l'octroi de licences ne peuvent pas être établies par un règlement du gouverneur en conseil, comme le prescrit la partie VI de la Loi et pourquoi l'Office juge nécessaire de détenir ce droit. Vous faciliterez sans doute la tâche du Comité si vous pouviez lui fournir des exemples précis sur les modalités et les conditions fixées par l'Office et dire si ces dernières serviront de normes pour toutes les licences d'un type particulier ou si elles varieront beaucoup de l'une à l'autre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller,
G. C. Eglington

Le 15 avril 1976

M. C. G. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/73-478 et DORS/74-260, Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI) Modifications

Monsieur,

On m'a demandé de donner suite à votre lettre du 12 mars 1976 dans laquelle vous nous demandiez une explication sur la validité juridique d'une sub-délégation à l'Office du pouvoir d'établir les conditions de permis qui sont énoncées dans les articles 11 et 12 des Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie IV).

Ces Règlements ont d'abord été adoptés en 1959 et ont été jugés juridiquement valables en vertu de l'interprétation courante de ce qui suit:

[*Text*]

(a) the meaning to be prescribed to the phrase "subject to the regulations" in section 82 of the National Energy Board Act;

(b) the general words "without restricting the generality of the foregoing" in section 85; and,

(c) the meaning of the word "respecting" also in section 85.

Because of the lack of judicial pronouncement on the matter, the recent amendments contained in SOR/73-478 specifically enumerated all generally used terms and conditions in order to minimize the use of the Board's delegated powers. However, as it was impossible to envisage all exigencies for which terms and conditions in licences would be required, it was found necessary to retain this reserve power in the Board.

By the amendments contained in SOR/74-260, the provisions of section 11 were extended to licences for the exportation of oil. This section was not expanded in the same way as that amended by SOR/73-478 because of time constraints.

Yours truly,

F. H. Lamar,
General Counsel.

May 20, 1976

F. H. Lamar, Esq., Q.C.,
General Counsel,
National Energy Board,
473 Albert Street,
OTTAWA, Ontario
K1A 0E5

Re: SOR/73-478, SOR/74-260, National Energy Board Part VI Regulations

Dear Mr. Lamar:

Thank you for your letter of 15th ultimo which was considered by the Committee this morning.

The Committee was disposed to think that the words "subject to the regulations" and "without restricting the generality of the foregoing" would not support the sub-delegation of rule-making power involved, the views of Mr. Driedger in "Legislative Forms and Precedents", page 40, and "Composition of Legislation", pages 34 and 87 having been considered.

The Committee is aware of the potency ascribed by the Department of Justice to the word "respecting" as permitting sub-delegation and the dispensing power. The Committee will be making the meaning given to that word the subject of a report to the two Houses. In the meantime, of course, nothing

[*Translation*]

a) La signification qui devait être prescrite pour l'expression «sous réserve des Règlements» à l'article 82 de la Loi sur l'Office national de l'énergie;

b) les termes généraux «sans restreindre la portée générale de ce qui précède» à l'article 85; et,

c) la signification de l'expression «en ce qui regarde», également à l'article 85.

Vu le manque de décisions juridiques sur ce point, les récentes modifications contenues dans le DORS/73-478 énuméraient précisément toutes les conditions généralement utilisées afin de minimiser l'utilisation des pouvoirs délégués de l'Office. Toutefois, comme il était impossible de tenir compte de toutes les situations critiques pour lesquelles les conditions de permis seraient exigées, on a jugé nécessaire de laisser à l'Office la possibilité de recourir à ce pouvoir.

Par les modifications contenues dans le DORS/74-260, les dispositions de l'article 11 ont été étendues au permis d'exportation de pétrole. Cet article n'a pas été étendu de la même façon que celui qui a été modifié par le DORS/73-478 parce que le temps pressait.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

F. H. Lamar
Avocat général

Le 20 mai 1976

Monsieur F.H. Lamar,
Chef du contentieux,
Office national de l'énergie,
473, rue Albert,
Ottawa (Ontario)
K1A 0E5

Objet: DORS/73-478 et DORS/74-260, Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 15 du mois dernier que le Comité a étudiée ce matin.

Compte tenu de l'opinion exprimée par M. Driedger dans «Legislative Forms and Precedents», (page 40) et dans «Composition of Legislation», (pp. 34 et 87), le Comité est porté à croire que les expressions «sous réserve des Règlements» et «sans restreindre la portée générale de ce qui précède» ne justifieraient pas la validité juridique de la sous-délégation de pouvoir en cause.

Le Comité est conscient que le ministère de la Justice a voulu donner à l'expression «en ce qui regarde» un sens lui permettant d'exercer la sous-délégation de pouvoir et le pouvoir de dispense. La signification donnée à cette expression fera l'objet d'un rapport du Comité aux deux Chambres. Entre-temps, bien sûr, aucune mesure ne pourra être prise au

[*Texte*]

further can be done about the regulations under reference unless some aggrieved licensee should resort to litigation.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

SOR/73-478, SOR/74-260, National Energy Board Part VI Regulations, amendments

March 9, 1978

Counsel to the National Energy Board advises that it is realized that there may be doubt about the validity of sections 11 and 12 of the Regulations and that statutory action may be taken which will cover this situation. However, he can not say when a Bill to amend the National Energy Board Act is likely to be introduced or, of course, what it will contain.

Senator Godfrey: I agree with Senator Lafond we just publish that comment and that is all that is necessary.

The Vice-Chairman: I was wondering what statutory action might be contemplated. Maybe our counsel wishes to explain that a bit further.

Mr. Eglington: The action that would be necessary to take to clean up the Committee's objections to Sections 11 and 12 would be to confer on the Board in the National Energy Board Act the power to set the terms and conditions that would be attached to licences.

The Vice-Chairman: So we would hope that when the National Energy Board passes the new act, they will take this into consideration.

Mr. Eglington: Well, when the National Energy Board proposes a new bill, it forces it.

The Vice-Chairman: Maybe not at this stage.

• 1125

All right. The next item is SI/77-144, in B.T.L. Remission Order. We have the letter of our counsel dated February 7, 1978 to Mr. P. Quinn, Assistant Deputy Minister, Enterprise Development, Department of Industry, Trade and Commerce, and Mr. Quinn's response of the blank day of March, 1978 to Mr. Eglington. I assume, Mr. Counsel, that you are satisfied with this response?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Then there should be no reason to print these letters.

Our next item is SOR/76-506, The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment. A letter from Miss Mayrand, our counsel, dated August 5, 1977 to Mr. G. W. Nadeau, General Counsel, Canadian Transport Commission, and Mr. Nadeau's response of February 27, 1978 to Miss Mayrand.

Miss Mayrand: I think the answer is satisfactory. We will be watching for the amendment to the orders.

[*Traduction*]

sujet de ce règlement tant qu'un titulaire lésé n'en contestera pas la validité en justice.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington

DORS/73-478, DORS/74-260, Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)—Modification

Le 9 mars 1978

L'avocat-conseil de l'Office national de l'énergie nous avise que la validité des articles 11 et 12 du Règlement semble douteuse et qu'une mesure législative sera peut-être prise pour régler la situation. Cependant, il ne peut se prononcer sur la date à laquelle le bill modificateur de la Loi sur l'Office national de l'énergie sera présenté ni naturellement, sur son contenu.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec le sénateur Lafond pour publier seulement le commentaire; cela suffit.

Le vice-président: Je me demandais quelle sorte de mesures statutaires pouvaient être envisagées. Notre conseiller pourrait peut-être nous donner une explication.

M. Eglington: Les mesures nécessaires pour répondre aux objections du comité quant aux articles 11 et 12 consisteraient à accorder au Conseil de l'Office national de l'Énergie le pouvoir d'établir les conditions de permis.

Le vice-président: Nous espérons donc que lors de l'adoption d'une nouvelle loi sur l'Office national de l'Énergie, on tiendra compte de cela.

M. Eglington: Eh bien! Lorsque l'Office national de l'Énergie propose un nouveau projet de loi, ce sera obligatoire.

Le vice-président: Peut-être pas maintenant.

Très bien. Passons maintenant au DORS/77-144, Décret de remise de la B.T.L. Nous avons également une lettre de notre conseiller juridique datée du 7 février 1978, adressée à M. P. Quinn, sous-ministre adjoint, Direction de l'expansion des entreprises, ministère de l'Industrie et du Commerce, ainsi que la réponse de M. Quinn du mois de mars 1978 adressée à M. Eglington. Je présume que cette réponse est satisfaisante?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le vice-président: Dans ce cas il est inutile de faire imprimer ces documents.

Passons au DORS/76-506, Ordonnance générale révisée de la Commission des transports du Canada, 1965, modification. Nous avons également une lettre de notre conseiller, M^lle^ Mayrand, datée du 5 août 1977 et adressée à M. G. W. Nadeau, avocat général de la Commission canadienne de Transport, ainsi que la réponse de ce dernier, datée du 27 février 1978 et adressée à M^lle^ Mayrand.

Mlle Mayrand: La réponse est satisfaisante, et nous allons voir quelles seront les modifications apportées aux ordonnances.

[*Text*]

The Vice-Chairman: Yes, in that Mr. Nadeau has recommended the amendment suggested . . .

Miss Mayrand: . . . by the Commissioners.

The Vice-Chairman: All right. Then I do not think we need to print the correspondence.

The next item is SOR/76-723, Regional Development Incentive Regulations, 1974, amendment, under the Regional Development Incentives Act, P.C. 1976-2658. We have the memorandum of our counsel dated May 24, 1977 indicating an error in the French version, and that has been pointed out to the department.

Miss Mayrand: It has been corrected. It does not have to be covered.

The Vice-Chairman: Fine.

The next item, a rather large one here, is SOR/76-763, Plant Quarantine Regulations under the Plant Quarantine Act, P.C. 1976-2828. We have some criteria here of November 24, 1977 setting out the enabling powers, together with our counsel's comment, which I assume is of the same date. It is quite an extensive comment running into some four pages, and then what looks like another criteria that I mentioned before attached. I do not know why that . . .

Mr. Eglington: Both English and French versions.

The Vice-Chairman: If it is both English and French, I do not know why it is attached.

Mr. Eglington: Just the commentary is in French and English.

The Vice-Chairman: Oh, I see. Yes, all right.

What is your wish with regard to this? I would assume we should print counsel's comments. This is the first time it has appeared before us, is it?

Mr. Eglington: It is the first time, yes.

The Vice-Chairman: Yes.

Some hon. Members: Agreed.

PLANT QUARANTINE REGULATIONS
Plant Quarantine Act
P.C. 1976-2828

November 24, 1977—*Criteria 1(a); 13*

The enabling powers are as follows:

4. The Governor in Council may make regulations for preventing or controlling the introduction or admission into Canada, the spreading within Canada or the conveying within or from Canada of any pest or any plant or other matter referred to in section 3 and without limiting the generality of the foregoing may for that purpose make regulations

(*a*) prescribing the places at which any plant or other matter may be admitted into Canada;

(*b*) for the establishment of inspection and treatment centres and quarantine stations through which any plant or other matter of any class that may be specified by the regulations may be admitted into Canada;

[*Translation*]

Le vice-président: M. Nadeau a en effet appuyé les amendements qui avaient été proposés.

Mlle Mayrand: . . . par les commissaires.

Le vice-président: Très bien. Il est inutile de faire imprimer la correspondance.

Passons au DORS/76-723, règlements de 1974 sur les subventions au développement régional, modification dans le cadre de la Loi sur les subventions au développement régional C.P. 1976-2658. Nous avons également la note de notre conseiller juridique datée du 24 mai 1977 et faisant état d'une erreur dans la version française, erreur qui a été signalée à l'attention du ministère.

Mlle Mayrand: Cette erreur a été corrigée.

Le président: Très bien.

Passons maintenant au DORS/76-763, règlements sur la quarantaine des plantes dans le cadre de la Loi sur la quarantaine des plantes C.P. 1976-2828. Nous avons également la liste des critères arrêtés le 24 novembre 1977 et définissant les pouvoirs habilitants ainsi que les notes explicatives de notre conseiller juridique, datées du même jour sans doute. Ces notes, assez longues, occupent six pages et sont suivies par d'autres critères. Je ne sais pas pourquoi . . .

M. Eglington: Il y a les textes anglais et français.

Le vice-président: Dans ce cas, je ne vois pas pourquoi ils ont été annexés.

M. Eglington: Les commentaires sont dans les deux langues.

Le vice-président: Très bien.

Il va falloir faire imprimer les remarques de notre conseiller juridique. C'est la première fois que nous sommes saisi de cette question, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: Bien.

Une voix: D'accord.

RÈGLEMENT SUR LA QUARANTAINE DES PLANTES
Loi sur la quarantaine des plantes
C.P. 1976-2828

Le 24 novembre, 1977—Critère 1(a); 13

Les pouvoirs habilitants sont les suivants:

4. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour empêcher ou contrôler l'introduction, l'admission ou la propagation au Canada ou le transport au Canada ou hors du Canada d'un parasite, d'une plante ou d'une autre matière mentionnés à l'article 3 et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, il peut à cette fin établir des règlements

a) prescrivant les endroits où une plante ou autre matière peut être admise au Canada;

b) prévoyant l'établissement de centres d'inspection, de traitement et de postes de quarantaine par lesquels une plante ou autre matière de toute classe que peuvent spécifier les règlements peut être admise au Canada;

[*Texte*]

(*c*) providing for the conduct of pest surveys and the treatment or manner of treatment to be given infested areas of land, properties or premises to prevent the spreading of any pest;

(*d*) prescribing the treatment or manner of treatment to be given to any plant or other matter in order to prevent the spreading of any pest, and whether the treatment shall be given by the owner or by a person approved by an inspector for that purpose;

(*e*) for the destruction of any plant or other matter that is infested or suspected of being infested with any pest or that constitutes a biological obstacle to the control of any pest;

(*f*) prohibiting or restricting the sale or disposition of any plant or other matter that is infested or suspected of being infested with any pest, or that constitutes a biological obstacle to the control of any pest;

(*g*) providing for the restricting from general or specific agricultural use of any property or premises infested or suspected of being infested with any pest;

(*h*) for the awarding of compensation by the Minister for any plant or other matter destroyed or prohibited or restricted from sale or for any restriction of the use of any property or premises pursuant to this Act, and prescribing the terms and conditions upon which any such compensation may be awarded and the maximum amounts of any such compensation;

(*i*) requiring notification to the Minister by the occupier of any property or premises on which any pest is discovered, or by any person having knowledge of the presence thereon of such pest and the forwarding to the Minister of specimens of such pest;

(*j*) providing for the removal from any place of any plant or other matter or any animal material that presents an obstacle to treatment ordered pursuant to this Act or that may be adversely affected by such treatment;

(*k*) establishing phytosanitary and crop certification standards for the purposes of this Act and providing for the granting of health certificates for any plant or other matter that is to be exported or used for domestic purposes;

(*l*) specifying the circumstances in which, the purposes for which and the conditions upon which any pest or any plant or other matter referred to in section 3 may be introduced or admitted into Canada or conveyed within or from Canada; and

(*m*) prescribing the fees that may be charged for the inspection, quarantine or treatment or any plant or other matter under this Act. 1968-69, c. 35, s. 4.

(5) The Governor in Council may make regulations

(*a*) respecting the detention of any plant or other matter seized under this section and the payment of any reasonable costs incidental to such seizure or detention and for preserving or safeguarding any plant or other matter so detained; and

(*b*) respecting the destruction or disposition of any plant or other matter forfeited or confiscated under this section and

[*Traduction*]

c) prévoyant des relevés de localisation des parasites et le traitement à donner aux terrains, biens ou locaux infestés, ou la façon de le donner, pour empêcher la propagation d'un parasite;

d) prescrivant le traitement à donner à une plante ou autre matière, ou la façon de le donner, pour empêcher la propagation d'un parasite, et précisant si le traitement doit être donné par le propriétaire ou par une personne habilitée à cette fin par un inspecteur;

e) prévoyant la destruction de toute plante ou autre matière infestée ou soupçonnée d'être infestée par un parasite ou qui constitue un obstacle biologique à la lutte contre un parasite;

f) interdisant ou restreignant la vente ou la disposition d'une plante ou autre matière infestée ou soupçonnée d'être infestée par un parasite ou qui constitue un obstacle biologique à la lutte contre un parasite;

g) prévoyant la restriction de l'utilisation, à des fins agricoles générales ou spécifiques, d'un bien ou local infesté ou soupçonné d'être infesté par un parasite;

h) prévoyant l'attribution par le Ministre d'une indemnité pour une plante ou autre matière détruite ou dont la vente est prohibée ou restreinte ou par toute restriction à l'utilisation d'un bien ou local, en conformité de la présente loi, et prescrivant les modalités selon lesquelles cette indemnité peut être accordée ainsi que le montant maximum d'une telle indemnité;

i) exigeant un avis au Ministre de la part de l'occupation d'un bien ou local sur ou dans lequel un parasite est découvert, ou de la part de toute personne ayant connaissance de la présence de ce parasite sur ou dans ce bien ou local, et l'envoi au Ministre de spécimens de ce parasite;

j) prévoyant l'enlèvement, de tout endroit, d'une plante ou autre matière ou d'une matière animale qui présentent un obstacle au traitement ordonné en conformité de la présente loi ou auxquelles ce traitement peut être préjudiciable;

k) établissant des normes phytosanitaires et des normes de certification des récoltes aux fins de la présente loi et prévoyant l'attribution de certificats sanitaires pour une plante ou autre matière qui doit être utilisée au Canada ou exportée;

l) spécifiant dans quelles circonstances et conditions et à quelles fins un parasite, une plante ou autre matière que mentionne l'article 3 peuvent être introduits ou admis au Canada ou transportés au Canada ou hors du Canada; et

m) prescrivant les droits que l'on peut imposer pour l'inspection, la quarantaine ou le traitement d'une plante ou autre matière en vertu de la présente loi. 1968-69, c. 35, art. 4.

(5) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) concernant la rétention de toute plante ou autre matière saisie en vertu du présent article et le paiement de tous frais raisonnables afférents à une telle saisie ou rétention et concernant la conservation ou la préservation de toute plante ou autre matière retenue; et

b) concernant la destruction ou la disposition de toute plante ou autre matière confisquée par le tribunal ou par l'inpec-

[*Text*]

the payment of any reasonable costs incidental to such destruction or disposition. 1968-69, c. 35, s. 9.

1. Section 4

This section is headed "Permit". However, there is no specific provision in the Act for admission permits and the section really deals with admission into Canada of pests and infected plants.

Section 3(1) of the Act provides that

> "Except as provided by this Act and the regulations no person shall knowingly introduce or admit into Canada, ... any pest or any plant or other matter that is infested or likely to be infested with a pest or that constitutes a biological obstacle to the control of any pest."

The word "regulation" in section 3(1), of course, means lawful, valid regulations.

Section 4 of the Regulations sets out to deal with admission into Canada of any pest, etc. by a permit system. For this to be a lawful regulation it must come within one or more of the paragraphs in section 4 of the Act. Section 4(*l*) is directly in point and seems to be the only paragraph that is. It requires the specification by the Governor in Council of the circumstances in which, the purposes for which and the conditions upon which any plant or other matter referred to in section 3 of the Act may be admitted into Canada. The Governor in Council need not, of course, use this power exhaustively but what he does do must amount to a specification of circumstances, or of purposes or of conditions, or of all three or of any two. Section 5(1)(*b*), for instance, is clearly a circumstance or a condition. Section 6 creates a set of conditions. But is a permit system the specification by the Governor in Council of circumstances or conditions, especially when the granting of a permit is turned by the regulations into an administrative act of the Minister, a discretionary administrative act for the governance or guidance of which no criteria are set? Section 4(2) ensures that the Minister will have information with which to inform the exercise of his discretion, but no rules are set. The only barrier to the granting of a permit is contained in section 4(3)—the satisfaction of an inspector that satisfactory measures will be taken by the importer to prevent the spreading of a pest. What has been created is simply a more sophisticated model of sub-delegation. The specification of circumstances or conditions has become the statement: when the Minister chooses to allow importation after an inspector is satisfied that satisfactory measures will be taken. The double satisfaction test is itself curious, and one is inclined to be thankful for the inspector who is finally satisfied that proposed measures are satisfactory. Presumably satisfactory really means "effective". Read in that light, the words "an inspector is satisfied" do not look so ominous and come to mean that the man best able to decide is convinced that adequate steps will be taken by an importer to prevent the spreading of the pest.

[*Translation*]

teur en vertu du présent article et le paiement de tous frais raisonnables afférents à cette destruction ou disposition. 1968-69, c. 35, art. 9.

1. Article 4

Cet article s'intitule «Permis». Or, la loi ne comporte aucune disposition précise prévoyant l'octroi de permis d'introduction et l'article ne traite en fait que de l'introduction au Canada de parasites ou de plantes infestées par des parasites.

Le paragraphe 3(1) de la loi stipule que:

> «Sauf les exceptions prévues par la présente loi et par les règlements, nul ne doit sciemment introduire, ni propager au Canada, ni transporter au Canada ou hors du Canada un parasite, une plante ou une autre matière qui sont effectivement ou probablement infestés par un parasite ou qui constituent un obstacle biologique à la lutte contre un parasite.»

Le terme «règlements» au paragraphe 3(1) vise évidemment les réglements licites et valides.

L'article 4 du Règlement traite de l'introduction d'un parasite au Canada etc ... sur délivrance d'un permis. Pour être licite, ce règlement doit relever d'un ou de plusieurs des alinéas de l'article 4 de la loi. Or l'alinéa 4 *l*) semble être le seul alinéa qui traite du sujet. Il oblige le gouverneur en conseil à spécifier dans quelles circonstances et conditions une plante ou une matière que mentionne l'article 3 peuvent être introduites au Canada. Le gouverneur en conseil n'a pas besoin, évidemment, d'utiliser ce pouvoir de façon exhaustive, mais les circonstances et/ou les fins et/ou les conditions doivent être précisées. L'alinéa 5(1)*b*), par exemple, constitue de toute évidence une circonstance ou une condition et l'article 6 prévoit une série de conditions. Mais un système de permis constitue-t-il une circonstance ou une condition spécifiée par le gouverneur en conseil, surtout lorsque la délivrance d'un permis devient, grâce à ce règlement un acte administratif du ministre, un acte discrétionnaire de l'administration pour lequel n'existe aucun critère d'application ou de contrôle? Le paragraphe 4(2) s'assure que le ministre disposera de renseignements qui le guideront dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire mais aucune règle n'a été établie. Le seul obstacle à la délivrance d'un permis figure au paragraphe 4(3)—un inspecteur doit être *convaincu* que des mesures *satisfaisantes* seront prises par l'importateur pour empêcher la propagation du parasite au Canada. Il s'agit là simplement d'une forme plus complexe de sous-délégation. La spécification de circonstances ou de conditions est en fait remplacée par la situation suivante: le ministre autorise l'importation si un inspecteur est convaincu que des mesures satisfaisantes seront prises. Ce double critère de conviction et de satisfaction est curieux et l'on a tendance à être content pour l'inspecteur qui a finalement pu se convaincre que les mesures proposées sont satisfaisantes. Le terme «satisfaisantes» signifie probablement «appropriées». Vu sous ce jour, l'expression «un inspecteur est convaincu» ne semble pas aussi inquiétante et signifie que celui qui a toutes les compétences voulues pour prendre une décision est convaincu que des mesures appropriées seront prises par l'importateur pour empêcher la propagation du parasite.

[*Texte*]

2. The effect of section 5(3) of the Regulations is that the permit system does not apply to plants grown in the United States, whether imported from the United States directly or via some other country, plants in section 5(3) having a meaning limited by section 5(1). Consequently, the Governor in Council has specified as a circumstance in which any plant that is infested can be imported the fact that the plant was grown in the United States, whether it has been in any other country since or not. This is clearly intra vires but one wonders if, after the words "grown in", there should not also appear the words "and imported direct from".

3. Section 7(1) and (2)

These subsections address themselves to all plant matter and not simply to that specified in section 3 of the Act. Therefore, section 4(*l*) of the Act cannot be relied upon. Section 4(*a*) of the Act provides for the making of regulations prescribing the places at which any plant or other matter may be admitted into Canada, and 4(*o*) for regulations for the establishment of inspection centres. Yet these subsections of the regulations do not prescribe a place or provide for the establishment of centres. Instead they give an inspector power to specify a place of inspection. Again a regulation-making power to the Governor in Council has been turned into an ad hoc administrative power in an inspector.

4. Section 7(3)

This provision is arguably beyond both section 4(*d*) and 4(*l*) of the Act.

5. Section 7(5) is intra vires section 4(*e*) of the Act.

6. Section 7(6)

Section 9(5) of the Act limits costs of destruction by the word "reasonable". It should appear in the regulations. As to treatment costs, related costs and costs of returning plant matter to its place of origin, the provisions of subsection 7(6) appear to go beyond any enabling power in sections 4 or 9 of the Act. Section 4(*d*) of the Act allows for regulations under which an inspector will determine whether treatment will be carried out by the owner or some other person approved by the inspector, but is silent as to cost. Section 4(*m*) speaks of a treatment fee which is to be prescribed. But section 7(6) of the Regulations prescribes no fee.

7. Section 8

This section sets out purposes pursuant to section 4(*l*) of the Act. If the permit system is invalid, then the words "under permit" should be excised. A reading of section 8 reinforces the impression that the Regulations follow a different tack from the Act. If a permit system were valid and intended by Parliament, one would have expected the enabling powers, or even section 3(1) of the Act, to be couched in terms of a permit system: "Except under a permit issued as provided in

[*Traduction*]

2. Le paragraphe 5(3) du règlement supprime la nécessité d'un permis pour l'importation de plantes cultivées aux États-Unis, qu'elles soient importées directement des États-Unis ou d'un autre pays, la définition du mot "plante" au paragraphe 5(3) étant limitée par le paragraphe 5(1). Par conséquent, le gouverneur en conseil a donné comme circonstance autorisant l'importation de toute plante infestée le fait qu'elle ait été cultivée aux États-Unis, qu'elle ait été introduite ultérieurement dans un autre pays ou pas. La validité de ce paragraphe ne fait aucun doute mais on peut se demander si, après l'expression «cultivée aux», il ne faudrait pas ajouter l'expression «et importée directement de».

3. *Paragraphes 7(1) et (2)*

Ces paragraphes visent *toutes* les plantes ou autres matières et non pas seulement celles prévues par l'article 3 de la loi. Par conséquent, on ne peut pas se fier à l'alinéa 4 *l*) de la loi. L'alinéa 4 *a*) de la loi prévoit l'établissement de règlements *prescrivant* les endroits où une plante ou autre matière peut être admise au Canada et l'alinéa 4*b*) prévoit *l'établissement* de centres d'inspection. Or, ces deux paragraphes du règlement ne prescrivent aucun endroit et ne prévoient l'établissement d'aucun centre d'inspection. Par contre, ils donnent à un inspecteur le pouvoir de choisir le lieu de l'inspection. Voilà un autre cas où le pouvoir de règlementation du gouverneur en conseil s'est transformé en un pouvoir administratif spécial accordé à un inspecteur.

4. *Paragraphe 7(3)*

Cette disposition semble aller au-delà des alinéas 4*d*) et 4 *l*) de la loi.

5. *Le paragraphe 7(5)* est dans la limite des pouvoirs prévus par l'alinéa 4 *e*) de la loi.

6. *Paragraphe 7(6)*

Le terme «raisonnable» qui figure au paragraphe 9(5) de la loi restreint les frais de destruction. Ce terme devrait apparaître dans le règlement. Quant aux frais de traitement, et d'expédition et aux frais connexes, les dispositions du paragraphe 7(6) semblent aller au-delà du pouvoir habilitant prévu aux articles 4 et 9 de la loi. L'alinéa 4*d*) de la loi prévoit l'établissement de règlements en vertu desquels un inspecteur devra déterminer si le traitement doit être donné par le propriétaire ou par une personne qu'il habilite à cette fin, mais ne parle pas des frais. L'alinéa 4*m*) prévoit l'établissement de droits qui doivent être prescrits, alors que, le paragraphe 7(6) du règlement n'en prescrits aucun.

7. *Article 8*

Cet article établit la liste des *fins*, ou objectifs conformément à l'alinéa 4 *l*) de la loi. Si le système de permis n'est pas valide, l'expression «aux termes d'un permis» devrait être supprimée. La lecture de l'article 8 renforce l'impression que le règlement ne vise pas le même objectif que la loi. Si un système de permis était valide et désiré par le Parlement, les pouvoirs habilitants ou même le paragraphe 3(1) de la loi auraient été établis de la façon suivante: «sauf en vertu d'un

[*Text*]

this Act and the regulations, no person shall knowingly introduce or admit into Canada . . .".

8. *Section 14*

Section 14(1) is intra vires section 4(g) of the Act. The word "restricting" in section 4(g) would seem to encompass prohibition. Indeed, it is hard to see that it means anything else. Section 14(2) turns section 14 into a prohibition coupled with a power to waive the prohibition, vested not in the Governor in Council but in the Minister. The invalidity of this form of drafting, on account of the sub-delegation involved, and the absence of any conditions in accordance with which the Minister is to exercise his discretion, is established on the existing state of overseas authorities and by the decision of Evans, C. J. H. C., in *Clark et al* v. *Attorney-General for Canada*. See the discussion in Section VII of the commentary on Professor Driedger's letter.

9. *Section 16(1)*

". . . may . . . award compensation in an amount not exceeding eighty per cent of the value of the plant or the matter destroyed". Section 3(2) of the Act makes clear that the Minister has a discretion to award compensation or to refuse it. It also makes clear that if he decides to award compensation he is to award compensation "in the amounts approved by the regulations". To complement this provision, section 4(h) allows for the making of regulations for the awarding of compensation by the Minister and the prescribing of the maximum amounts of any such compensation. These provisions indicate that the Governor in Council may set different amounts and different maxima in different situations but they do not permit of the giving to the Minister a discretion to settle the amount of compensation in such sum as he determines up to a maximum of eighty percent. The wording of section 16(1) does not make clear whether once the Minister decides to pay he must pay 80% or whether he has a double discretion: to decide to pay or not to pay, coupled with a power to fix any amount so long as it does not exceed eighty per cent of the value of the plant or matter destroyed. If section 16(1) has this latter meaning, it would appear to be ultra vires.

The same comment applies to the formulation in section 16(2).

10. *Section 18(1)*

That reasonable efforts have been made to mitigate loss, is a requirement that may validly be made a term and condition for the awarding of compensation under section 4(h). No doubt the Minister's opinion of the existence of any non-collateral state of affairs or of the taking of some action is also a valid term and condition. But the use of the subjective test seems unnecessary here. Obviously someone in the Department of Agriculture will make a determination, but at present any challenge will be restricted to determining whether the option was formed on the basis of collateral considerations and not on the basis of reasonableness of the efforts made to mitigate loss.

[*Translation*]

permis délivré conformément à la présente loi et aux règlements, nul ne doit sciemment introduire au Canada . . .».

8. *Article 14*

Le paragraphe 14(1) est dans la limite des pouvoirs de l'alinéa 4*g*) de la loi. Le terme «restriction» qui figure à l'alinéa 4*g*) semblerait comprendre une interdiction. Il est en effet difficile d'y déceler une autre signification. Le paragraphe 14(2) transforme l'article 14 en une interdiction doublée du pouvoir de la lever, pouvoir dévolu au ministre et non au gouverneur en conseil. La jurisprudence étrangère existante et la décision rendue par le juge Evans, C.J.H.C. dans l'affaire *Clark et al* c. *Procureur général du Canada* confirment la nullité de cette formulation, compte tenu de la sous-délégation envisagée et de l'absence de toute condition permettant au ministre d'exercer son pouvoir discrétionaire. Voir la discussion à l'article VII du commentaire de la lettre du professeur Driedger.

9. *Paragraphe 16(1)*

«. . . peut . . . accorder une indemnité dont le montant ne peut dépasser 80 p. 100 de la valeur de la plante ou autre matière». Le paragraphe 3(2) de la loi précise que le ministre peut accorder une indemnité ou la refuser, mais que, s'il décide de l'accorder, il doit le faire «selon les montants qu'approuvent les règlements». A cette disposition vient s'ajouter l'alinéa 4 *h*) qui prévoit l'établissement d'un règlement prescrivant d'une part l'attribution par le ministre d'une indemnité et, d'autre part le montant maximum d'une telle indemnité. Ces dispositions signifient que le gouverneur en conseil peut établir différents montants et différents maxima dans des situations différentes, mais elles n'octroient pas au ministre le pouvoir discrétionnaire de fixer le montant de l'indemnité dans la limite de 80 p. 100 ou s'il jouit du double pouvoir discrétionnaire de décider de payer ou on, doublé du pouvoir de fixer un montant qui n'excède pas 80% de la valeur de la plante de la plante ou de la matière détruite. Si la signification du paragraphe 16(1) est celle-ci, elle serait ultra vires.

Le même commentaire s'applique au libellé du paragraphe 16(2).

10. *Paragraphe 18(1)*

Que des efforts raisonnables aient été déployés pour chercher à réduire une perte peut valablement constituer une condition d'octroi de l'indemnité visée à l'alinéa 4(*h*). Il ne fait aucun doute que, si de l'avis du ministre, il n'existe aucune affaire ou aucune poursuite judiciaire connexes, cela peut également constituer une condition de validité. Mais l'utilisation d'un critère subjectif semble ici inutile. Il est évident qu'un responsable du ministère de l'Agriculture devra prendre une décision, mais, à l'heure actuelle, toute contestation doit se circonscrire à la question de savoir si l'avis émis par le ministre reposait sur l'absence de considérations connexes et non sur le caractère des efforts déployés pour réduire la perte.

[*Texte*]

11. *Section 22*

The law-making power given by Parliament to the Governor in Council by section 9(5)(b) has been turned over to the Minister who has been given power to make general rules or to take decisions as he sees fit in individual cases. The Act does not say that any plant or other matter that has been forfeited is to be destroyed or disposed of in such manner as the Minister may direct. The Act contemplates the Governor in Council making rules on the subject. This is simply bare sub-delegation.

Senator Lafond: It is four pages. Could we have some advice from counsel?

Mr. Eglington: The first thing, Mr. Chairman, is two typographical errors on page 2. The lower half of the page, where you see the Arabic numeral (5)—"The Governor in Council may make regulations"—the Arabic numeral 9 should appear in front of (5): Section 9(5). On page 2 of the whole thing, where the enabling powers are given. It is Section 9, subsection (5), so the Arabic numeral 9 should go in front.

In the commentary itself on page 2, paragraph 3 under the heading Section 7(1) and (2), in the fifth line, two words from the end, it should read "4(b)" and not "4(1)".

The Vice-Chairman: Okay, we have those two corrections to be made.

Mr. Eglington: The first point, Mr. Chairman, concerns the mechanism which has been established in the regulations to deal with the importation of infested products. The regulations proceed to erect a permit system and then to make the granting of the permits dependent upon the satisfaction of an inspector, followed by the discretion of the Minister to allow importation. The act itself does not contemplate or provide for a permit system, which seems to indicate that actual rules will be laid down in the regulations as to when infested products may be imported or not.

• 1130

In this instance, I do not know that the satisfaction of the inspector is really as objectionable as it often is, because clearly "satisfactory" means effective, and when one is dealing with quarantine, the satisfaction of the man on the spot is critically important.

What is, I think, untoward about this is the creation of a permit system, which is not contemplated by the act. No rules are specified and the Minister has a discretion to allow importation or to permit it, and no rules are made. The appropriate course might be to ask the department why they proceeded by a permit system and how they relate it to the enabling powers in the act. One always has to be very sensitive with plant quarantine, it is so critically important and discretion probably plays a large part in it.

The Vice-Chairman: First of all, it is then our counsel's recommendation we can ask to have that considered.

Mr. Eglington: The second point might be a drastic slip. The object is obviously that when importation from the Uneted States is concerned the authorities are not as rigorous in their

[*Traduction*]

11. *Article 22*

Le pouvoir de réglementation accordé par le Parlement au gouverneur en conseil par l'alinéa 9(5)*b*) a été émis au ministre à qui on a reconnu le pouvoir d'établir des directives générales et de prendre les décisions qu'il estime appropriées aux cas individuels. La loi ne stipule pas que toute plante ou autre matière confisquée doit être détruite ou qu'il doit en être disposé selon la décision du ministre. La loi envisage de donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements à ce sujet. Il s'agit tout simplement d'une sous-délégation.

Le sénateur Lafond: Qu'est-ce que M. Elgington pense de ce texte?

M. Eglington: Premièrement, j'ai relevé deux erreurs typographiques à la page 2, notamment au bas de la page sous le point numéro (5): Le gouverneur en conseil peut établir des règlements. Le chiffre (5) devrait être précédé par le chiffre 9 et l'article deviendrait donc l'arbicle 9(5). Il s'agit donc de l'article 9 paragraphe (5) à la page 2 traitant des pouvoirs habilitants.

A la troisième page des notes explicatives, paragraphe 3, sous la rubrique paragraphes 7(1) et (2), à la troisième ligne de ce paragraphe, l'alinéa 4.1 doit être remplacé par l'alinéa 4 *b*).

Le vice-président: Très bien, on fera faire ces deux corrections.

M. Eglington: La première question concerne les modalités prévues aux règlements régissant l'importation de produit infectés. Le règlement porte création d'un système de permis dont l'octroi dépend d'un inspecteur après que le ministre a autorisé les importations. La loi elle-même ne prévoit pas de système de permis, ce qui semblerait vouloir dire que les modalités régissant l'importation de produits infestés doivent être prévues aux règlements.

Dans le cas présent, l'accord de l'inspecteur n'est pas aussi mauvais en soi, le mot «satisfaisant» voulant bien entendu dire effectif; or, lorsqu'il s'agit de quarantaine, il est essentiel que l'inspecteur sur place soit satisfait.

Mais c'est la mise sur pied d'un système de permis non prévu par la loi que je mets en cause. Les règles ne sont pas prévues, le ministre étant seul habilité à permettre les importations. Il faudrait sans doute demander au ministère pourquoi on a opté pour ce système de permis et comment celui-ci se rattache aux dispositions de la loi. La quarantaine pour les plantes importées est une question fort délicate et importante, exigeant une large mesure de pouvoirs discrétionnaires.

Le vice-président: Nous pouvons donc leur demander d'envisager ce point de vue.

M. Eglington: Les plantes importées des États-Unis ne font pas l'objet de mesures aussi sévères que celles importées d'autres pays étrangers. Néanmoins, des plantes pourraient

[*Text*]

demands as they are for importation from other countries, but there appears to be the opportunity allowed for products to be grown in the United States, sent somewhere else, where they might pick up any manner of infestation, and then imported into Canada. You could, perhaps, ask whether that is a deliberate omission or whether it is an accidental one.

The Vice-Chairman: Or, on the contrary, you might suggest that the additional words you have outlined, that is, the words "and imported direct from" be added.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: I wonder whether we might go back to the other one, just for a minute, I had a query with regard to the first one. We say, "under the section permit," had a permit, and there is no specific provision in the act for admission permits. I am wondering whether we should not make this observsation and suggest that it be corrected?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, that would be included under the heading of asking them where is their authority for establishing permits.

The Vice-Chairman: All right. Counsel, do you have any further comment with regard to your observation number 3?

Mr. Eglington: Again, this relates to a question of *vires* and I think we should ask the department how they relate the power given to the inspector to the enabling powers. They may very well have some convincing argument.

The Vice-Chairman: So be it.

Mr. Eglington: The same comment, I think, would apply to paragraph 4.

The Vice-Chairman: Ditto.

Mr. Eglington: Paragraph 5 is self-explanatory. Paragraph 6: there is again a question of *vires* as to levying charges for costs except in relation to destruction. Since the act talks about reasonable costs, the regulations should repeat the same form. As to the costs for services other than destruction, the same query could go: where is the authority?

The Vice-Chairman: You are suggesting that in the statute the word "reasonable"has not been used?

Mr. Eglington: It is used in the statute, but it has not been used in the regulation.

The Vice-Chairman: So to be consistent we should ask that it be used in the regulation. Are there any further comments from members up to this point?

All right, then, number 7. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: That falls to be considered with the question of the permit system.

Paragraph 8: in this case it would be appropriate for the Committee to make its usual observation that the criteria in accordance with which permission is to be granted should be specified in the regulations, even if they are specified in rather general terms, since it is a quarantine regulation. Some indication should be given as to when permission will be granted.

[*Translation*]

éventuellement être cultivées aux États-Unis, expédiées ailleurs où elles risquent d'être infectées et ensuite importées au Canada. Il faudrait demander s'il s'agit d'une omission délibérée ou accidentelle.

Le vice-président: On pourrait également proposer d'ajouter la phrase «et importées directement de».

M. Eglington: D'accord.

Le vice-président: Je voudrais en revenir à votre premier point. Dans le paragraphe traitant des permis, figure l'expression «ayant obtenu un permis» alors que la loi ne prévoit pas de permis d'entrée. On pourrait signaler cette question.

M. Eglington: Ce sera fait automatiquement lorsque nous leur demanderons en vertu de quel pouvoir ils portent création de permis.

Le vice-président: Très bien. Avez-vous quelque chose à ajouter concernant votre remarque numéro 3?

M. Eglington: Nous devrions demander au ministère quel rapport il y a entre les pouvoirs attribués à l'inspecteur et les pouvoirs habilitants. Il se pourrait fort bien que leur réponse soit satisfaisante.

Le vice-président: Très bien.

M. Eglington: La même chose est vraie du paragraphe 4.

Le vice-président: D'accord.

M. Eglington: Le paragraphe 5 est parfaitement clair. Le paragraphe 6 traite de la perception de droits, sauf en cas de destruction. Vu que la loi mentionne des coûts raisonnables, les règlements devraient reprendre la même formule. Nous devrions également leur demander en vertu de quel pouvoir ils facturent des services autres que la destruction.

Le vice-président: D'après vous, le mot «raisonnable» ne figure pas dans la loi?

M. Eglington: Il figure bien dans la loi, mais pas dans les règlements.

Le vice-président: Nous devrions donc leur demander de l'inclure dans les règlements. Les membres du comité ont-ils queleque chose à dire?

Dans ce cas, passons au paragraphe 7.

M. Eglington: Ceci doit être examiné en même temps que le système de permis.

Paragraphe 8. Comme d'habitude, le comité devrait faire remarquer que les critères régissant la permission à accorder doivent figurer aux règlements, même si dans un règlement sur la quanrantaine, ils peuvent être rédigés en termes généraux. Il faudrait préciser dans quelle condition la permission sera accordée.

[*Texte*]

• 1135

The Vice-Chairman: You are saying specific criteria should be in?

Mr. Eglington: I doubt whether the committee can necessarily insist on specific criteria but there must be some guidelines for the granting of permission. It would be nice if there were specific criteria but it is quarantine, after all.

The Vice-Chairman: All right.

Mr. Eglington: Paragraph 9. I think the query should go as to the practice of the department as to whether or not the person whose goods are destroyed gets the 80 per cent or whether there is discretion to give him something less.

The Vice-Chairman: Any further questions? All right, No. 10.

Mr. Eglington: Paragraph 10 is the old friend again, the subjective test. What is important and critical here for the farmer whose goods are destroyed is whether he made reasonable efforts to mitigate loss and in this particular case the only thing challenged was whether or not the opinion that he had not taken reasonable steps was formed in bad faith. It is far more important that he be able to challenge the conclusion that he had not . . .

The Vice-Chairman: So what we are suggesting here is that the subjective test seems not to be necessary?

Mr. Eglington: That is correct.

In Paragraph 11 we have what is meant to be a rule-making power turned into an administrative discretion. The committee has objected to this on many occasions and it could object again.

The Vice-Chairman: So then we are just making this observation?

Mr. Eglington: Yes.

The Vice-Chairman: Any questions from members of the committee? All right then, we have counsel's comments and the explanation. We can go on to the next item.

SOR/76-764—Seeds Regulations, amendment under the Seeds Act, P.C. 1976-28 29.

There is quite an extensive counsel comment here—six pages. This is the first time that this has appeared before us?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Then we will have counsel's comments become part of the record and I wonder if you could amplify what you have indicated here.

SEEDS REGULATIONS, amendment
Seeds Act
P.C. 1976-2829
November 23, 1977

This Regulation changes the title of the "Seeds, Other than Seed Potatoes, Regulations", and renames them the "Seeds Regulations". It also includes within the Regulations an extensive Part II dealing with seed potatoes.

[*Traduction*]

Le vice-président: Vous doudriez qu'il y ait des critères détaillés?

M. Eglington: Pas nécessairement des critères détaillés, mais au moins des directives. Des critères détaillés ne conviendraient pas pour un régime de quarantaine.

Le vice-président: Très bien.

M. Eglington: Paragraphe 9. Il faudrait demander au ministère si les personnes dont les plantes sont détruites touchent toujours 80 p. 100 de leur valeur ou moins dans certains cas.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? Passons au paragraphe 10.

M. Eglington: Ce paragraphe traite de notre ancien ami, le test subjectif. Dans le cas des agriculteurs dont les plantes sont détruites, il faut établir si oui ou non ils ont fait des efforts raisonnables pou limiter les dégâts. Or en l'occurrence, il faudrait que ces agriculteurs puissent interjeter appel d'une décision pour laquelle ils n'auraient pas fait l'effort raisonnable au cas où pareille décision serait prise de mauvaise foi. Il est beaucoup plus important qu'il soit capable de mettre en doute la conclusion, plutôt que de . . .

Le vice-président: D'après vous, le test subjectif ne serait pas nécessaire.

M. Eglington: C'est exact.

Le paragraphe 11 transforme le pouvoir de réglementation en pouvoir administratif discrétionnaire. Comme par le passé, nous pourrions nous opposer à pareille procédure.

Le vice-président: Il s'agit donc d'une simple remarque.

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: Les membres du comité ont-ils une question à poser à ce sujet? Voici donc les explications de notre conseiler juridique. Passons à la question suivante.

DORS/76-764, Règlement sur les semences, modification, Loi relative aux semences C.P. 1976-28 29.

Il y figure également une longue note explicative de notre conseiller. C'est la première fois que nous sommes saisis de cette question?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le vice-président: Dans ce cas les commentaires du conseiller seront annexés au compte rendu. Pourriez-vous nous expliquer de quoi il s'agit.

RÈGLEMENT SUR LES SEMENCES, Modification
Loi relative aux semences
C.P. 1976-2829
Le 23 novembre 1977

Le présent règlement change le titre de Règlement sur les semences, sauf les pommes de terre de semence, en Règlement sur les semences. Il contient aussi une Partie II assez étendue qui porte sur les pommes de terre de semence.

[*Text*]

1. *Criterion 1(a)*

The Seeds Act originally defined "seed" as meaning "the seed of any cereal, forage, legume, turf, root, vegetable, tobacco, fibre or oil bearing crop grown, sold or represented for sale for the purposes of propagation". Is a seed potato a seed within this definition? That is to say: is a potato, a tuber which is used for propagation a seed? It seems unlikely, especially as the potato plant does produce seeds in the ordinary sense, but the method of propagation is by tuber and not by seed. This problem seems to have been officially recognized as section 39 of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act 1977 amended the Seeds Act to include a new definition of "seed" which clearly encompasses a tuber: "any plant part of any species belonging to the plant kingdom, represented, sold or used to grow a plant". However, that amendment, which was not expressed to be retroactive, can not cure the ultra vires nature of this present amendment to the Regulations, if indeed it is ultra vires. That amendment was void ab initio if, at the time of its making (19th November 1976), a seed potato was not a seed.

In *Re Ontario Mushroom Co. Ltd. and Learie* (1977) 15 O.R. (2d) 639, a mushroom was held to be a vegetable because mushrooms are commonly thought of as vegetables by persons involved in agriculture, even though a mushroom is a type of fungus and a vegetable is an edible herbaceous plant. Similarly, a seed potato might be regarded as a seed because used for purposes of propagation. In that event, section 39 of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act 1977 might be regarded as having been passed *ex abundantia cautela*. On the other hand, the case cited concerned the word "vegetable" used, without definition, in the Employment Standards Act, R.S.O. 1970 c.147, whereas the Seeds Act, before its amendment, included a definition of "seed" which seemed to allow no place for a tuber.

The rational behind the new Part II is that it is necessary to match European standards for seed potatoes. There are very few places in the country where the climatic and wind conditions are suitable for the production of seed potatoes, which are not grown in conjunction with table potatoes. The certified seed potato which potato producers buy if the fifth crop development of the original tuber. The basis of production is the maintenance of standards of health in each generation and it is this which makes the separation betweeen seed potato and table potato production essential. (See section 47(3)(f) for the means of enforcing this separation.)

[*Translation*]

1. *Critère I a)*

La loi relative aux semences définissait initialement la semence comme «la graine de toute céréale, plante fourragère, légumineuse, plante de gazon, plante-racine, légume, tabac, plante textile ou oléagineuse, cultivée, vendue ou représentée pour la vente, aux fins de la propagation. Une pomme de terre de semence est-elle considérée comme une semence au sens de cette définition? C'est-à-dire: est-ce qu'une pomme de terre, un tubercule utilisé aux fins de la propagation, est considérée comme une semence? La chose semble peu probable, d'autant plus que le plant de pomme de terre produit des semences, au sens courant; toutefois pour en assurer la propagation, on recourt aux tubercules et non aux semences. Cette difficulté semble avoir été officiellement reconnue, l'article 39 de la Loi corrective de 1977 modifiait la Loi relative aux semences en établissant une nouvelle définition de «semence», qui inclut manifestement le tubercule: tout organe ou fragment de végétal, de quelque espèce que ce soit, qui est offert, vendu ou utilisé pour produire un nouvel individu.» Toutefois, cette modification, qui n'a pas d'effet rétroactif, ne peut corriger le caractère ultra vires de la modification actuelle du règlement, en admettant que ce soit le cas. Cette modification était nulle et non avenue dès le départ si, au moment de son adoption, soit le 19 novembre 1976, une pomme de terre de semence n'était pas considérée comme une semence.

Dans l'affaire *Ontario Mushroom Co. Ltd. c. Learie (1977)*, 15 O.R. (2d) 639, il a été décidé qu'un champignon est un légume parce qu'il est couramment reconnu comme tel par ceux qui s'occupent d'agriculture, bien qu'il soit en réalité un genre de cryptogame et qu'un légume est une plante herbacée propre à la consommation. De même, une pomme de terre de semence peut être considérée comme une semence parce qu'elle est utilisée à des fins de propagation. A cet égard, on peut considérer que l'article 39 de la loi corrective de 1977 a été adopté *inutilement*. D'autre part, l'affaire citée porte sur la signification du terme «légume», utilisé sans définition dans la loi dite *Employment Standards Act*, R.S.O. 1970 c. 147, alors que la Loi relative aux semences, avant qu'elle soit modifiée, incluait une définition de «semence» qui ne semblait pas inclure les tubercules.

La partie II a été ajoutée parce qu'il est devenu nécessaire d'assurer l'uniformité avec les normes européennes établies en matière de pommes de terre de semence. Il n'y a dans le pays que très peu d'endroits où les conditions du climat et du vent permettent la culture des pommes de terre de semence qui n'est pas faite avec celle des pommes de terre de consommation. Les pommes de terre de semence de qualité Certifiée qu'achètent les producteurs proviennent de la cinquième récolte du tubercule initial. Le principe de base de cette culture consiste à assurer le respect des normes de qualité de chaque génération et c'est pourquoi il est essentiel de produire séparément les pommes de terre de semence et celles de consommation (se reporter à l'article 47(3)*f*) pour voir comment se concrétise cette séparation).

[*Texte*]

2. *Criteria 13 and 14*

(i) *Section 47(1)(b):* "to the satisfaction of an inspector"

Although the Committee has objected to such a phrase in many other contexts, in this one case it seems unobjectionable. It marks out clearly that it is the inspector on the site who is to turn his mind to the problem, consider the evidence and come to a decision which is required then and there and not later. The words "the satisfaction of" could possibly be omitted, in order to guard against unreasonable decisions, but on balance this present provision may well be considered reasonable.

Much the same comment can be made about the phrase "to his satisfaction" in section 53(2). A question of degree or adequacy is involved to be judged on the spot. If it were thought desirable to remove the subjective test some such phrase as "has been adequately disinfected" could be employed.

(ii) *Section 47(3)(g)*

The phrase used here is "has reason to believe". The enabling Act (sections 6 and 7) uses the phrases "reasonably believes" and "believes on reasonable grounds" which might be thought to be preferable as embodying a higher standard or onus. On the other hand, it may be desired to guard against any possibility of contamination by pathogens. "Reason to believe" relates to possibility, "reasonable grounds" to probability.

(iii) *Section 49(2) (a) c.f. 49(3)*

Section 49(2)(*a*) uses the phrase "the crop was not top-killed as *directed* by an inspector" while section 49(3) uses the expression "top-kill his growing crop as *advised* by an inspector". The two phrases should, of course, be consistent, as subsection (3) is to apply "notwithstanding subsection (2)". The word "advise" would seem to be the correct one. The inspector has no power under the Act to order a grower to top-kill his crop. Any regulation which purported to give an inspector such power would be *ultra vires* the enabling powers in the Act. It is, however, a legitimate term or condition on which an inspection may be carried out with a view to the certifying of a grade that an inspector's advice be followed, there being preserved in subsection (3) an opportunity to gain a certificate even if the advice has been ignored.

3. *Criterion 1(a)*

(i) Section 4(2)(*a*) of the Act empowers the Minister *by order* to prescribe "the varieties of seeds that may be sold in Canada *or* imported into Canada". Any such prescription would, even in the Crown's view of things, be a statutory instrument. One can not tell whether such a statutory instrument would be regarded as a regulation. Certainly none has been registered.

[*Traduction*]

2. *Critères 13 et 14*

i) *Article 47(1)b*): «à la satisfaction de l'inspecteur».

Bien que dans de nombreux autres contextes, le Comité se soit opposé à un tel libellé, il n'y fait aucune objection dans ce cas précis, car ce libellé permet de préciser que c'est l'inspecteur qui doit, sur place, étudier le problème, tenir compte des éléments de preuve dont il dispose et prendre la décision qui doit être rendue sur-le-champ. L'expression «à la satisfaction de» pourrait peut-être être omise, afin de prévenir toute décision déraisonnable, mais, tout compte fait, on peut dire que la disposition actuelle est raisonnable.

On peut faire la même observation au sujet de l'expression «à sa satisfaction» à l'article 53(2). Une question de degré ou de conformité doit être tranchée sur place. Si l'on estimait nécessaire de supprimer ce caractère subjectif, on pourrait employer une expression comme «n'ait été adéquatement désinfecté».

(ii) *Article 47(3)g*)

L'expression utilisée ici est la suivante: «a raison de croire». Le texte de loi habilitant (articles 6 et 7) contient les expressions «croit raisonnablement» et «a des motifs raisonnables de croire», lesquelles peuvent sembler préférables puisqu'elles supposent des normes supérieures ou des preuves plus tangibles. D'autres part, on peut vouloir se garantir contre une éventuelle contamination par des agents pathogènes. L'expression «a raison de croire» fait allusion à une possibilité, alors que l'expression «motifs raisonnables» fait allusion à une probabilité.

(iii) *Article 49(2)a), voir 49(3)*

Dans l'article 49(2)*a*), on trouve l'expression «la culture n'a pas été défanée selon les *directives* de l'inspecteur», alors qu'à l'article 49(3) on trouve l'expression «ne défane pas sa culture en croissance à la demande de l'inspecteur». Les deux phrases doivent évidemment concorder, puisque le paragraphe 3) doit s'appliquer «nonobstant le paragraphe 2». Le terme «demande» semblerait le mot juste. L'inspecteur n'a pas, aux termes de la loi, le pouvoir d'exiger d'un producteur qu'il défane sa culture. Tout règlement qui viserait à le lui conférer outrepasserait les pouvoirs habilitants conférés par la loi. Toutefois, que les conseils d'un inspecteur soient suivis, représente bien une modalité ou une condition légitime sur laquelle peut se fonder l'inspection en vue de certifier une qualité, bien qu'il soit prévu au paragraphe 3 qu'on peut obtenir un certificat même si les conseils ont été ignorés.

3. *Question 1a*)

(i) L'article 4(2)*a*) de la loi prévoit que le Ministre peut *par ordonnance* déterminer «les variétés de semences qui peuvent être vendues au Canada ou y être importées». Cette disposition, de l'avis de la Couronne même, serait un texte réglementaire. Personne ne saurait dire si un tel texte réglementaire serait considéré comme un règlement. Il est certain qu'aucun

[*Text*]

In the absence of registration and publication as a regulation there is no way of knowing whether any Order has been made.

Section 56(1) of the Regulations purports to build upon section 4(2)(*a*) of the Act by going beyond the Minister's prescription which, *prima facie*, would allow the importation of any variety prescribed. Under section 56(1) an importer has to concern himself not only with ascertaining whether the variety of seed potato he is seeking to import has been prescribed by the Minister, but whether the further requirements of section 56(1) have been met, including finding out whether the Minister has concluded there is a substantial reciprocity in regulatory provisions in the United States from which the seed potatoes are to come. There seems to be no warrant under section 4 of the Act for any such restrictions on importation.

(ii) Section 56(2) would appear to be *intra vires*. Section 4(2)(*a*) of the Act constitutes the sole mechanism under which seeds may be imported into Canada. However, section 4(1)(*f*) permits the Governor in Council to make regulations "for exempting any seed or any person from the operation of all or any of the provisions of this Act". Section 56(2) exempts seed potatoes imported from the U.S.A. for reasearch or seeding under written authority of the Director. It is clear that "any seed" will include a seed qualified by a purpose. Someone must determine whether an importation is for a purpose in respect of which exemption is authorized. Someone must issue the exemption document. If that is all that is meant by "under authority in writing of the Director", section 56(2) is *intra vires*. If, however, those words mean that the Director has the right to determine which research projects or which seedings importations of seeds for which are to be exempt, different considerations may well apply for then the subsection is coming very close to saying that any seed nominated by the Director is exempt. In order to avoid what may be a tempest in a teacup, the Department should be asked to clarify the meaning of section 56(2).

(iii) *Section 57—Detention*

Section 7(4)(*a*) of the Seeds Act empowers the Governor in Council to make regulations

> "*respecting* the *detention* of anything seized under this section and *for* preserving or safeguarding anything so detained."

Subsection (4) of section 57 of the Regulations purports to place upon the owner of the detained seed potatoes the cost of their detention and to protect the Crown from any liability for the loss or damage during or due to detention. Clearly such a provision can not be said to be for preserving or safeguarding the detained tubers. The two questions that then arise are these:

[*Translation*]

n'a été enregistré et qu'en l'absence d'enregistrement et de publication d'un règlement, il n'y a aucun moyen de savoir si une ordonnance a été établie.

L'article 56(1) du Règlement tente de se fonder sur l'alinéa 4(2)*a*) de la Loi et va au-delà du pouvoir du Ministre qui, au premier abord, autoriserait l'importation de toute variété prescrite. En vertu de l'article 56(1), un importateur doit non seulement s'assurer que la variété de pommes de terre de semence qu'il veut importer a été prescrite par le Ministre, mais aussi qu'il satisfait aux autres exigences de l'article 56(1), y compris l'obligation qui lui est faite de s'informer si le Ministre a conclu à une réciprocité suffisante des dispositions réglementaires de l'État américain d'où les pommes de terre de semence doivent être importées. Il semble n'exister, aux termes de l'article 4 de la Loi, aucun pouvoir relatif à ces restrictions à l'importation.

(ii) L'article 56(2) semble être intra vires. L'article 4(2)*a*) de la loi est le seul mécanisme autorisant l'importation de semences au Canada. Toutefois, l'article 4(1)*f*) permet au gouverneur général d'édicter des règlements «soustrayant toute semence ou toute personne à l'application de la totalité ou d'une partie quelconque des dispositions de la présente loi». L'article 56(2) exempte, moyennant l'autorisation écrite du directeur, les pommes de terre de semence importées des États-Unis aux fins de recherches ou d'ensemencement. Il est clair que l'expression «toute semence» inclut une semence destinée à une fin précise. Quelqu'un doit établir si une importation est faite en vue d'une des fins pour lesquelles l'exemption est autorisée. Quelqu'un doit produire le document d'exemption. Si c'est tout ce que signifie l'expression «avec l'autorisation écrite du directeur», l'article 56(2) est intra vires. Mais si elle signifie que le directeur a le droit d'établir quels sont les projets de recherche ou les semences d'importation destinées à l'ensemencement qui peuvent être exemptées différentes considérations doivent alors entrer en ligne de compte puisque le paragraphe en vient pratiquement à signifier que toute semence désignée par le directeur est exemptée. Pour éviter de déclencher une tempête dans un verre d'eau, le Ministère devrait être invité à préciser le sens de l'article 56(2).

(iii) *Article 57—Rétention*

L'article 7(4)*a*) de la Loi relative aux semences autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements.

> «concernant la rétention de toute chose saisie en vertu du présent article et la préservation ou protection de toute chose ainsi retenue».

Le paragraphe (4) de l'article 57 du Règlement vise à imputer au propriétaire de pommes de terre de semence saisies le coût de leur rétention, et à protéger la Couronne contre tout risque de perte ou de dommage survenu pendant la période de rétention ou à cause d'elle. De toute évidence, on ne peut prétendre que cette disposition vise à la protection ou à la conservation des tubercules saisis. Voici dont les questions qui se posent:

[*Texte*]

(i) whether subsection 57(4) can be said to be a regulation *respecting* the detention of seed potatoes; and

(ii) even if it can be, whether such a provision is objectionable in light of the Committee's criteria.

It is true that if tubers were not detained there could be no question of expense of or risk during detention. But such a causal connection alone is not sufficient to bring the subject matter of section 57(4) within the subject matter of detention of seed potatoes (*Paull* v. *Munday* (1976) 50 A.L.J.R. 551). Something more must be established.

The detention involved, if lawful, occurs because an inspector has formed the belief on reasonable grounds that the Seeds Act (but not the Regulations) has been violated by means of or in relation to the potatoes seized. Detention continues until proceedings for violation of the Act or the Regulations have been "finally concluded", or until the expiration of six months from seizure if no proceedings are instituted, or until the seizing inspector forms the opinion that the provisions of the Act *and* the Regulations have been complied with. This last must involve the inspector changing his original belief since, under detention in the conditions envisaged in section 57 of the Regulations, nothing could be done to reduce the seed potatoes to conformity with the Act. If there were no provision as to cost or risk, the cost would fall upon the Crown and the Crown would be liable for wilful damage, gross negligence and possibly for ordinary negligence as a bailee. Even though not a bailee for reward, the Crown is not an involuntary bailee either. And it seems hardly fitting to describe the bailment as gratuitous. It is true that on the words of the statute there would appear to be no statutory duty to safeguard the seed potatoes, even though the Act envisages that regulations may be made to that end. But, even if no statutory duty is cast upon the Crown or its inspectors, liability of some type on ordinary common law principles must exist else the property of the subject might be destroyed and the subject be robbed even if he is acquitted in proceedings for breach of the Act or of the Regulations. There would appear also to be no basis for charging the grower for the cost of detention. There is no contract, express or implied, and he does not request detention, thus destroying the basis of a quantum meruit claim. One must ask, therefore, whether the subject matters of cost of detention and reversal of risk implying the elimination of the civil liability which would arise of common law can be encompassed within the expression "respecting detention". Neither the cost of detention, nor the reversal of liability inherent in section 57(4), can fairly be said to be an aspect of the subject detention. They are subjects separate from detention, even though they arise only because there is detention. Section 7(1)(*a*) of the Act will extend to regulating the manner of detention, storage and the like but can not extend to casting financial liabilities on growers beyond those specified by the statute or imposed by a court. The limited scope of "respecting detention" in section 7 is heightened by the necessity Parliament felt to provide specifically for preserving and keeping safe detained tubers. Those matters could more fairly be described as falling within the subject matter of detention than

[*Traduction*]

(i) l'article 57(4) peut-il être considéré comme un règlement concernant la rétention de pommes de terre de semence; et

(ii) même là, cette disposition est-elle critiquable, compte tenu des critères sur lesquels se fonde le Comité.

Il est vrai que si les tubercules n'étaient pas saisis, il ne serait question ni de frais ni de risques pendant la période de saisie. Mais ce rapport de causalité ne suffit pas pour relier l'objet de l'article 57 (4) à celui de la rétention des pommes de terre de semence (voir l'affaire Paul v. Munday (1976) 50 A.L.J.R. 551). Il faut donc préciser davantage.

La rétention, lorsqu'elle est légale, intervient parce qu'un inspecteur a estimé avoir de bonnes raisons de conclure que la Loi relative aux semences, et non le règlement, a été violée relativement aux pommes de terre saisies. Elle continue jusqu'à ce que les poursuites intentées pour infraction à la loi ou au règlement aient été «définitivement prouvées ou après l'expiration d'une période de six mois après la saisie si aucune poursuite n'a été intentée, ou jusqu'à ce que l'inspecteur qui a procédé à la saisie conclue que les dispositions de la loi et du règlement ont été respectées. Dans ce dernier cas, l'inspecteur doit évidemment renoncer à sa première opinion puisque, pendant la période de rétention aux conditions établies à l'article 57 du règlement, rien ne peut être fait pour que les pommes de terre de semence deviennent conformes aux dispositions de la loi. S'il n'existait aucune disposition quant aux frais et risques, les frais devraient être assumés par la Couronne qui serait jugée responsable de dommages volontaires, de négligence grave et peut-être même de simple négligence, en tant que dépositaire. La Couronne n'agit pas comme dépositaire contre rémunération, mais elle ne l'est pas non plus de façon fortuite. Et il semble difficile de prétendre que le dépôt soit gratuit. Il est vrai que selon le libellé de la loi il semble n'exister aucune obligation légale de conserver les pommes de terre de semence, même si la loi prévoit qu'un règlement peut être établi à cette fin. Toutefois, même si aucune obligation légale n'est faite à la Couronne ni à ses inspecteurs, il doit exister une certaine responsabilité, d'après les principes de la common law autrement les biens de l'intéressé pourraient être détruits et ce dernier volé, même s'il est acquitté après avoir été poursuivi pour infraction à la loi ou au règlement. Il semblerait n'y avoir non plus aucune raison d'imputer au producteur les frais de rétention. Il n'existe aucun contrat, ni explicite ni implicite, et le producteur ne demande pas cette rétention, ce qui annule donc toute possibilité de préserver une requête en dédommagement. On doit par conséquent se demander si les questions de frais de rétention et d'exonération des risques, laquelle implique la suppression de la responsabilité civile ordinairement reconnue en droit commun, peuvent être inclus dans l'expression «concernant la rétention». Ni les frais de rétention ni l'exonération de responsabilité inhérente à l'article 57(4) ne peuvent être considérés à juste titre comme une conséquence de cette rétention. Ils y sont étrangers, même s'ils n'interviennent que parce qu'il y a effectivement eu rétention. L'article 7 (1)*a*) de la loi peut être élargi de manière à permettre de réglementer la façon dont doit s'effectuer la rétention, l'entreposage et autres opérations du genre, mais il

[*Text*]

can the cost of detention or the reversal of the incidence of liability for loss.

A comparison with the "detention" section of the Plant Quarantine Act is useful. Section 9(5) of that Act provides that the Governor in Council may make regulations:

> "(*a*) respecting the detention of any plant or other matter seized under this section and the payment of any reasonable costs incidental to such seizure or detention and for preserving or safeguarding any plant or other matter so detained . . .".

Even if section 57(4) were to be regarded as *intra vires*, it may well be accounted an unusual and unexpected use of power, as making the rights and liabilities of the subject dependent on the administrative discretion of the inspector rather than on the judicial process through an action in damages; as tending indirectly to exclude the jurisdiction of the courts; and as amounting to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment.

4. *Section 58—Forfeiture*

Section 7(4)(*b*) of the Act empowers the Governor in Council to make regulations

> "respecting the disposition of anything forfeited under this section."

Section 58 of the Regulations makes no rule; it does not even sub-delegate to someone else the power to make a rule or rules governing the disposition of forfeited tubers. It simply empowers the officer in charge to do as he pleases in any particular case. As such, it is not a rule respecting disposition. It is a simple abdication of authority.

If section 58 is interpreted as empowering the officer in charge to make a rule or series of rules governing disposition, the Committee is faced with the old problem of whether, under section 7(4)(*b*), the Governor in Council can pass on the rule-making power to someone else. There is nothing in the Seeds Act to indicate that anyone else but the Governor in Council has been or may be empowered to make subordinate law. (We have Professor Driedger's authority for the proposition that abdication of a subject matter to another is not with respect to that subject.) However, this point seems academic, as section 58 seems to be directed to the single instance. If Parliament had intended the officer in charge to do what is appropriate in each case, it could so have provided. Instead it provided for the making of regulations respecting disposition. However "respecting" is interpreted, the result must be the

[*Translation*]

ne peut l'être de façon à faire porter sur les producteurs des responsabilités financières autres que celles qui sont déjà précisées dans le texte législatif ou imposées par un tribunal. La portée limitative de l'expression «concernant la rétention», contenue à l'article 7, est accentuée par le fait que le Parlement estime nécessaire d'établir des dispositions spéciales en vue de la conservation et de la protection des tubercules saisis. Il serait plus juste de dire que ces questions relèvent davantage de la rétention que n'en découlent les frais de rétention ou de l'exonération de responsabilité en matière de pertes subies.

Il est utile d'établir une comparaison avec l'article «rétention» de la Loi sur la quarantaire des plantes. L'article 9(5) de cette Loi prévoit que le gouverneur en conseil peut édicter des règlements:

> *a*) concernant la rétention de toute plante ou autre matière saisie en vertu du présent article et le paiement de tous frais raisonnables afférents à une telle saisie ou rétention et concernant la conservation ou la préservation de toute plante ou autre matière ainsi retenue; et

Même si l'article 57(4) était considéré comme intra vires, il pourrait tout autant être assimilé à une utilisation inhabituelle et inattendue du pouvoir, puisqu'il assujettit les droits et responsabilités de l'intéressé au pouvoir administratif et discrétionnaire de l'inspecteur plutôt qu'au processus judiciaire d'une poursuite en dommages et intérêts; qu'il tend indirectement à méconnaître les pouvoirs des tribunaux; qu'il équivaut à l'exercice d'un pouvoir législatif substantif qui doit faire l'objet de lois adoptées par le Parlement.

4. Article 58—Confiscation

L'article 7 (4) *b*) de la loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements

> «concernant la destination qu'on doit donner à toute chose confisquée selon le présent article»

L'article 58 du règlement n'établit aucune règle et ne délègue à personne le pouvoir d'établir une ou des règles régissant la destination des tubercules confisqués. Il ne fait qu'autoriser le chef de service à faire ce que bon lui semble dans chaque cas. Ce n'est pas une règle sur la destination. C'est tout simplement une abdication d'autorité.

Si l'article 58 est interprété comme autorisant le chef de service à établir une règle ou une série de règles régissant la destination, le Comité se trouve alors devant le vieux problème qui consiste à savoir si, en vertu de l'article 7 (4) *b*), le gouverneur en conseil peut déléguer son pouvoir de réglementation. Rien dans la loi relative aux semences n'indique que qui que ce soit d'autre que le gouverneur en conseil a été ou peut être autorisé à établir des dispositions réglementaires auxiliaires. Nous avons l'appui du professeur Driedger en ce qui a trait à l'abdication d'un domaine ou d'une matière en faveur d'une autre personne qui n'est pas en ce «concerne» ce domaine ou cette matière. Toutefois cette question semble théorique, puisque l'article 58 semble s'adresser au seul chef de service. Si le Parlement avait voulu que ce dernier agisse comme il convient dans chaque cas, il aurait pu établir des dispositions

[*Texte*]

production of at least one rule. Here there is no rule. There is the will of the officer in charge. It mocks Parliament to say that "respecting detention" can mean that the law can lie in the mouth of the officer in charge at his detention shed as if he were King Nicholas on his stool before the wooden palace at Scetinje.

Mr. Eglington: I hope, Mr. Robinson, I can summarize it.

The first point is, I suppose, one of these nasty legal technicalities. It would appear that the act did not extend to potato tubers and legislative action was taken in statute law, the amended act of 1977, to extend the definition of seed to include tuber. The regulations were made before that act was passed and there was no provision in the Statute Law Amendment Act for the definition to be retroactive, so it is possible that all the provisions dealing with seed potatoes are in fact ultra vires and would have to be made again. That problem I imagine will be taken care of when the consolidation is made because, although a consolidation is now new law, there will be an order in council making the consolidation and I really think that the committee could rest content with that rather than raising a spectre of . . .

Senator Lafond: It is interesting you should give enough notice to make sure that it does not slip by as sometimes happens in those things.

The Vice-Chairman: Have the court decisions had anything to do with this?

Mr. Eglington: I put the mushroom case in there simply because it would be an argument, however, for the department to say a seed, despite the definition in the act, is something from which plants propogate. I have no wish to make life miserable for the Department of Agriculture.

The Vice-Chairman: All right. If there are no questions from members, we will go on to the next, No. 2, there are several parts there.

Mr. Eglington: The committee has often in the past objected to these tests which are subjective and rely on the satisfaction of an inspector, but of course we are in this case dealing with matters in which someone has to form a judgment and make a decision on the spot. The point that I am making simply is that in Section 47(1)(b) the Committee's usual objections might not be appropriate. They could be omitted but there is probably no need to do so.

The Vice-Chairman: And what is your recommendation, or do you have any special recommendation?

• 1140

Mr. Eglington: I suppose my recommendation was that the Committee not pursue its usual objection to that test.

The Vice-Chairman: Right.

Mr. Eglington: Item (ii) on Section 47(3)(g), the department may have a particular reason for using the phrase "has

[*Traduction*]

en ce sens. Au lieu de cela, il a prévu l'établissement de règlements concernant la destination. Quelle que soit la façon dont on interprète le terme «concernant», on doit aboutir à l'établissement d'au moins une règle. Dans le cas présent, il n'y en a aucune. C'est la volonté du chef de service qui en tient lieu. C'est se moquer du Parlement que de prétendre que l'expression «concernant la rétention» peut signifier que dans son entrepôt de rétention le chef de service n'a qu'un mot à dire pour faire la loi, comme s'il était le roi Nicolas siégeant devant son palais de bois à Scetinje.

M. Eglington: Je vais essayer de résumer.

Pour commencer nous avons une difficulté d'ordre juridique. En effet la loi ne s'appliquant pas aux tubercules de pomme de terre, la loi modifiée de 1977 a été adoptée pour inclure les pommes de terre. Or le règlement ayant été établi avant l'adoption des lois et la Loi sur la révision du droit statutaire ne prévoyant pas la rétroactivité d'une telle définition, il se peut que toutes les dispositions régissant les pommes de terre de semence soient anticonstitutionnelles et doivent donc être rédigées à nouveau. Mais cette question devrait être réglée lors de la consolidation, car bien que celle-ci ne constitue pas une nouvelle loi, néanmoins la consolidation se faisant par décret en conseil, cela devrait suffire au comité.

Le sénateur Lafond: Il faut leur donner suffisamment de préavis afin que cela ne passe pas inaperçu.

Le vice-président: La décision des tribunaux a-t-elle quelque chose à voir avec ce problème?

M. Eglington: J'ai cité le cas des champignons simplement parce que cela permettrait au ministère de dire qu'en dépit de la définition prévue à la loi, une semence sert à la propagation des plantes. Je ne tiens pas à mettre des bâtons dans les roues du ministère de l'Agriculture.

Le vice-président: Très bien. S'il n'y a pas de question, passons au numéro 2 qui comporte plusieurs parties.

M. Eglington: Par le passé, le comité s'est à maintes reprises élevé contre des tests subjectifs basés sur l'avis d'un inspecteur; mais en l'occurrence, il faut bien que quelqu'un prenne une décision sur place. Je veux tout simplement dire que dans le cas de l'alinéa 47.(1)(*b*) les objections habituelles du comité ne seraient peut-être pas appropriées. On pourrait les omettre, mais il n'est probablement pas nécessaire de le faire.

Le vice-président: Et que recommandez-vous, si vous avez quelque chose à nous recommander?

M. Eglington: Je crois que je recommanderai au comité de ne pas opposer ses objections habituelles à ce test.

Le vice-président: Parfait.

M. Eglington: Paragraphe (ii) portant sur l'alinéa 47.(3)(*g*), le ministère a peut-être ses raisons pour se servir de l'expres-

[*Text*]

reason to believe" rather than "having reasonable grounds". I think the inquiry should go to the department on that point.

The Vice-Chairman: So be it.

Mr. Eglington: As to item (iii), there appears to be a conflict between Section 49(2)(a) and Section 49(3), and that should be pointed out to the department.

The Vice-Chairman: Is it agreed that it be pointed out to the department?

Some hon. Members: Agreed.

The Vice-Chairman: All right, then we come to No. 3.

Mr. Eglington: That concerns Section 56(1) of the regulations which is arguably ultra vires. It is going beyond the power in Section 4 of the act and I think that should be taken up with the department.

The Vice-Chairman: Then our counsel will take this up with the department.

Mr. Eglington: The small item (ii) is an explanation of why Section 56(2) is intra vires, even though Section 46(1) is doubtful.

The Vice-Chairman: So that is the same comment, that the department should be asked to clarify the meaning. That is the recommendation of counsel.

Mr. Eglington: Section 57 of the regulations is an attempt to throw the costs of detention on the farmer whose tubers are detained. I had serious doubts about its validity and I developed the argument at some length, and I think that should be taken up with the department as well. Parliament did not provide, as it did in the Plant Quarantine Act, for the cost to be on the owner of the tubers and I could see no reason why it should be achieved by regulation.

Paragraph 4 concerns the forfeiture provision which again appears simply to be handing the whole matter over to the discretion of the inspector when Parliament envisage rules being made governing forfeiture.

The Vice-Chairman: Any questions from our members?

All right. No questions. We will go on to the next item which will be in camera.

. . . Following in camera session.

The Vice-Chairman: All right, next item is SOR . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): We are back on the record now, of course.

The Vice-Chairman: Yes. The next item is SOR 78-169, Processed Poultry Regulations under the Canada Agricultural Products Standards Act, P.C. 1978-482. We have our counsel's comment dated April 3, 1978 which can be attached for the record.

SOR/78-169

PROCESSED POULTRY REGULATIONS
Canada Agricultural Products Standards Act

[*Translation*]

sion «a raison de croire», plutôt que de «croit raisonnablement» ou «a des motifs raisonnables de croire». Je crois qu'on devrait poser une question au ministère à ce sujet.

Le vice-président: Ainsi soit-il.

M. Eglington: Quant au paragraphe (iii), il semble y avoir conflit entre l'alinéa 49.(2)(*a*) et l'article 49.(3), ce qu'on devrait souligner au ministère.

Le vice-président: Le souligne-t-on au ministère?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Parfait, nous en sommes au numéro 3.

M. Eglington: Cela porte sur l'article 56.(1) des règlements qui semble être ultra vires. On và au-delà du pouvoir accordé par la loi, et je crois que le ministère devrait être saisi de la question.

Le vice-président: Notre conseiller juridique en saisira donc le ministère.

M. Eglington: Le paragraphe (ii) explique pourquoi l'article 56.(2) est intra vires, même s'il peut y avoir certains doutes à propos de l'article 46.(1).

Le vice-président: Donc, même commentaire, on devrait demander au ministère d'en éclaircir la signification. Voilà la recommandation du conseiller juridique.

M. Eglington: L'article 57 du règlement vise à imputer aux propriétaires de pommes de terre de semence saisies le coût de leur rétention. J'avais certains doutes sérieux concernant sa validité et j'ai donné des arguments détaillés à ce sujet; je crois qu'on devrait aussi en saisir le ministère. Contrairement à ce qui a été fait dans le cas de la Loi sur la quarantaine des plantes, le Parlement n'a pas prévu que les frais seraient imputés aux propriétaires des tubercules et je ne vois pas pourquoi cela devrait se faire par règlement.

Le quatrième paragraphe traite des dispositions concernant la confiscation, et on semble encore une fois tout laisser à la discrétion de l'inspecteur, tandis que le gouvernement envisageait l'édiction de règlements sur la confiscation.

Le vice-président: Y a-t-il des questions?

Parfait. Pas de questions. Nous passons donc au prochain sujet qui sera traité à huis clos.

—à huit clos.

Le vice-président: Parfait, nous passons maintenant au DORS . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): L'enregistrement de nos délibérations pour le compte rendu reprend, évidemment.

Le vice-président: Oui, nous passons maintenant au DORS 78-169, règlement sur la volaille transformée, loi sur les normes des produits agricoles du Canada, C.P. 1978-482. Nous avons les observations de notre conseiller juridique, datées du 3 avril 1978, que l'on pourra annexer au compte rendu.

DORS/78-169

RÈGLEMENT SUR LA VOLAILLE TRANSFORMÉE
Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

[*Texte*]
P.C. 1978-482
April 3, 1978

1. *Section 38*

The comments made on section 58, Seeds Regulations (SOR/76-764) apply. The enabling power is cast in the same terms.

2. *Sections 15(19)(b) and 16(14)(b)*

The contents of the reports are left unsettled and, in effect, to be prescribed by the Minister from time to time. It would be better if the reporting requirement were clear and the operator's duty known, especially as requiring a report is only valid as a *condition* on which grading of products may be carried out (section 3(1)(*b*) of the Act). The requirements in these provisions may be so vague as to be non-conditions.

3. *Section 18*

Section 18 incorporates into these Regulations a standard of the Canadian Government Specifications Board "as amended from time to time". This type of legislation by reference has been criticized by the Committee in its Second Report to the two Houses.

The Vice-Chairman: I wonder if the members have any questions? I was going to mention to our counsel that he makes the suggestion that the provisions are so vague as to be non-conditions under his comment number two, and I wonder if maybe we could ask for some clarification to make them less vague.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson, I think that would be an appropriate course.

The Vice-Chairman: And also I note in number three of your comments where you indicate that this type of legislation by reference has been criticized by the Committee in its Second Report to the two Houses. I am just sort of underlying that, that we have commented before this and we are now doing so again. Any further questions? No questions.

Next item: SOR 77-271, Countervailing Duty Regulations, customs Tariff P.C. 1977-838. We have our counsel's comment dated December 5, 1977 on four pages. This is the first time this matter has been before the Committee so the comment will be put on the record.

SOR/77-271

COUNTERVAILING DUTY REGULATIONS
Customs Tariff
P. C. 1977-838
December 5, 1977

Criteria 4; 9

The countervailing duty section of the Customs Tariff, section 7, is concerned with the sale in Canada of goods subsidized directly or indirectly by foreign governments or their agencies. The Anti-Dumping Act is concerned with the

[*Traduction*]
C.P. 1978-482
Le 3 avril 1978

1. *Article 38*

Les commentaires concernant l'article 58, Règlement sur les semences (DORS/76-764) sont pertinents. Le pouvoir habilitant est formulé dans les mêmes termes.

2. *Articles 15(19)(b) et 16(14)(b)*

Le contenu des rapports n'est pas déterminé, en effet, ils incluront les renseignements qu'il conviendra au ministre d'approuver à l'occasion". Il serait préférable que les exigences relatives aux rapports soient claires et que l'exploitant sache ce qu'il *doit* faire, surtout que l'exigence de rapports n'est valide qu'en tant que *condition* pour que le classement d'un produit agricole puisse être fait (article 3(1)(b) de la Loi). Les exigences de ces dispositions sont vagues au point de ne pas être des conditions.

3. *Article 18*

L'article 18 incorpore dans ce règlement une norme de l'Office des normes du gouvernement du Canada, "modifiée à l'occasion". Le Comité, dans son Deuxième rapport aux deux Chambres, a critiqué ce type de législation incorporée par renvoi.

Le vice-président: Y a-t-il des questions? J'allais dire à notre conseiller qu'il dit que les exigences de ces dispositions sont vagues au point de ne pas être des conditions, d'après son deuxième paragraphe, et je me demande si nous pourrions exiger plus d'éclaircissements pour qu'elles soient moins vagues à l'avenir.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson, je crois qu'il faudrait procéder ainsi.

Le vice-président: Dans votre troisième paragraphe, vous dites que le comité dans son deuxième rapport aux deux chambres a critiqué ce type de législation incorporé par renvoi. Je veux tout simplement le souligner pour dire que nous en avons déjà parlé et que nous le faisons encore. D'autres questions? Non.

Nous avons ensuite à l'ordre du jour DORS/77-271, règlement sur les droits compensatoires, tarifs des douanes, C.P. 1977-838. nous avons 4 pages de notre conseiller juridique datées du 5 décembre 1977. C'est la première fois que le comité est saisi de ce sujet, et l'opinion sera donc annexée au compte rendu.

DORS/77-271

RÈGLEMENT SUR LES DROITS COMPENSATOIRES
Tarif des douanes
C.B. 1977-838
Le 5 décembre 1977

Critère 4; 9

L'article 7 du Tarif des douanes relatif aux droits compensatoires traite de la vente au Canada de marchandises directement ou indirectement subventionnées par des gouvernements étrangers ou leurs agences. La Loi antidumping porte sur le

[*Text*]

more general problem of the sale in Canada of foreign goods at a price less than their normal value (section 8 Anti-Dumping Act). Consequently, the use of the Anti-Dumping Tribunal as provided for in these Regulations is not a matter of law but of administrative convenience only.

The enabling section 7 reads as follows: . . .

7. (1) Where in the opinion of the Governor in Council subsidized goods of a class or kind made or produced in Canada have been or may be directly or indirectly imported into Canada, he may declare such goods to be subject to an additional duty on their importation equal to the amount of the subsidy on those goods as determined by him.

(2) In this section

"subsidized goods" means goods

(*a*) in respect of the production, manufacture, processing, purchase, sale, export or import of which a subsidy has been paid directly or indirectly by a government outside Canada, or any agency thereof, or

(*b*) that have been disposed of at a loss by any such government or agency

and includes any goods obtained or derived therefrom by manufacture, assembly, processing or otherwise;

"subsidy" does not include the amount of any internal tax imposed on the goods within the country of origin or export from which the goods have been exempted or have been or will be relieved by means of refund or drawback.

(3) For the purposes of this section, goods may be deemed to be of a class or kind not made or produced in Canada where similar goods of Canadian production are not offered for sale to the ordinary agencies of wholesale or retail distribution or are not offered to all purchasers on equal terms under like conditions, having regard to the custom and usage of trade.

(4) The Governor in Council may make such regulations as are deemed necessary for carrying out the provisions of this section and for its enforcement. 1955, c. 51. s. 1; 1968-69, c. 10, s. 37.

Two things stand out at once. First, the section envisages an additional duty being imposed when the Governor in Council is of a certain opinion. Secondly, the regulation-making power in sub-section (4) is of a peculiar type dependent upon the subjective view of the Governor in Council as to what is necessary for a purpose. This is a type of enabling power which causes much difficulty and its use is depreciated by Professor Driedger. There is no enumeration of specific powers; there is only the state of mind of His Excellency in Council as to what is necessary. That this is indeed a wide power is supported by the Privy Council decision in *Blackwood* v. *The London Chartered Bank of Australia* (1874) 30 L.T. (N. S.) 45 and by the Supreme Court of Canada in the *Chemicals Reference.*

[*Translation*]

problème plus général de la vente au Canada des marchandises étrangères à un prix inférieur à leur valeur marchande (article 8 de la Loi antidumping). Conséquemment, le recours au tribunal antidumping tel que prévu par le présent règlement n'est pas une question de droit, mais de convenance administrative.

L'article 7 habilitant stipule:

7. (1) Lorsque le gouverneur en conseil est d'avis que des marchandises subventionnées d'une classe ou d'une espèce fabriquée ou produite au Canada ont été ou peuvent être directement ou indirectement importées au Canada, il peut déclarer lesdites marchandises assujetties à un droit supplémentaire visant leur importation, égal au montant de la subvention versée au titre desdites marchandises et déterminé par lui.

(2) Dans le présent article

«marchandises subventionnées» signifie des marchandises

a) à l'égard de la production, fabrication, transformation, achat, vente, exportation ou importation desquelles une subvention a été payée directement ou indirectement par un gouvernement hors du Canada ou par un organisme quelconque relevant dudit gouvernement, ou

b) dont ledit gouvernement ou ledit organisme a disposé à perte

et comprend toutes marchandises qui en sont obtenues ou dérivées par fabrication, montage, transformation ou autrement;

«subvention» ne comprend pas le montant d'un impôt intérieur frappant les marchandises dans le pays d'origine ou d'exportation, dont les marchandises ont été exemptées ou dont elles ont été ou seront allégées sous forme de remise ou de drawback.

(3) Aux fins du présent article, des marchandises peuvent être réputées d'une classe ou espèce non fabriquée ou produite au Canada lorsque des marchandises similaires de production canadienne ne sont pas offertes en vente aux agences ordinaires de distribution en gros ou au détail, ou à tous les acheteurs à des conditions égales dans des circonstances semblables, eu égard aux usages du commerce.

(4) Le gouverneur en conseil peut édicter les règlements jugés nécessaires à l'application et à l'exécution des dispositions du présent article. 1955, c. 51, art. 1; 1968-69, c. 10, art. 37.

On remarque directement deux choses. En premier lieu, l'article envisage la perception d'un droit supplémentaire lorsque le gouverneur en conseil est d'un certain avis. Deuxièmement, le pouvoir de réglementation figurant au paragraphe (4) est pour le moins bizarre et dépend de l'avis subjectif du gouverneur général en conseil quant à ce qui est nécessaire à une fin. Voilà un pouvoir habilitant qui est à l'origine de nombreuses difficultés et dont l'usage est déconseillé par le professeur Driedger. En effet, on note qu'il n'y a aucune énumération précise des pouvoirs de Son Excellence le Gouverneur en conseil dont seul l'état d'esprit prévaut. Il s'agit manifestement là d'un pouvoir extrêmement étendu comme l'ont d'ailleurs reconnu et le Conseil privé dans l'affaire *Black-*

[*Texte*]

Wide as the enabling power here may be, it is limited to the stated purpose and there are significant differences between it and the powers at issue in the two cases cited. In *Blackwood's* case the power did not use the words "as are deemed necessary" but the formula "for carrying it into full effect, so as to provide for all proceedings, matters and things arising under consistent with the provisions thereof, and not therein expressly provided for". The Act in which this extraordinary power occurred (The Crown Lands Occupation Act, 1861, of New South Wales) was skeletal, but concerned a very wide subject, especially in 1861, the disposition of the waste lands and surveyed lands of the Crown, and the solution of the squatting problem. The subject matter of the purpose of the enabling power in the War Measures Act which was at issue in *Chemicals Reference* would not unfairly be described as being the entire governance of Canada (including the amendment of statute law). That section 7(4) is not of the same order and magnitude is obvious.

The purpose of section 7 is the carrying out and enforcement of a single section of the Customs tariff, the effecting of the imposition and collection of an extraordinary protective duty, not even of a routine customs duty. The purpose then is a limited one. The purpose mentioned in section 7(4) must be taken to be defined or controlled by its context. The context is section 7 because no other section of the Tariff concerns this extraordinary duty.

The context, then, is of a particular duty being imposed in a stated situation—when the Governor in Council is of a specific opinion.

Turning to the Regulations themselves, one finds a very elaborate structure erected on section 7(4) of the Act, a great deal of which is purely of a machinery nature. But what is remarkable is that the scheme of operation provided for is *not* one which would be suggested by reading section 7 of the Act—the formation of an interim opinion by the Deputy Minister (called a preliminary determination), its reporting to the Minister, his application to the Governor in Council for and the declaration of a provisional countervailing duty followed by a reference for enquiry to the Anti-Dumping Tribunal. After the report by the Tribunal that the conditions as to the existence of which His Excellency is to be of the opinion, are satisfied, the Minister makes application to the Governor in Council for a declaration of countervailing duty, called significantly a declaration pursuant to subsection 7(1) of the Act. The provisional duty is also said to be declared pursuant to section 7(1) of the Act, but, of course, section 7(1) only refers to a duty and makes no mention of a provisional duty. If the Tribunal reports that the specified conditions do not exist, the Minister is to begin the process of getting a remission

[*Traduction*]

wood c. *The London Chartered Bank of Australia* (1874) 30 L.T. (N.S.) 45, et la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Chemicals Reference*. Pour aussi étendu que ce pouvoir habilitant puisse être en l'occurrence, il est cependant limité par l'objet auquel il s'applique et l'on doit convenir qu'il y a des différences importantes entre ce pouvoir et ceux dont il est question dans les deux cas susmentionnés. Dans l'affaire *Blackwood*, le pouvoir habilitant n'était pas assorti des termes «jugés nécessaires» mais par les mots «pour produire ses pleins effets de manière à prévoir toutes les procédures et questions ou tous autres éléments découlant de ses dispositions, compatibles avec elles et qui n'y sont pas expressément précisées.» La loi qui octroie ce pouvoir extraordinaire (*The Crown Lands Occupation Act, 1861,* des Nouvelles Galles du Sud), était schématique, mais par contre, elle portait à l'époque, sur un très large domaine, plus particulièrement sur la disposition des terres incultes et des terres arpentées de la Couronne ainsi que sur la solution à apporter au problème de l'appropriation foncière. Dans l'affaire *Chemicals Reference*, l'objet du pouvoir habilitant issu de la Loi sur les mesures de guerre peut être justement interprété comme englobant tous les actes du gouvernement au Canada (notamment la modification du droit statutaire). Il ne fait aucun doute que le paragraphe 7 (4) n'a pas une portée aussi large.

L'article 7 a pour objet de faire respecter un seul article du Tarif des douanes à savoir: l'imposition et la perception d'un droit extraordinaire visant à protéger l'industrie canadienne; ce n'est même pas un droit de douane habituel. L'objet de la disposition est donc limité. La raison du pouvoir réglementaire énoncée au paragraphe 7 (4) doit être considérée dans le contexte qui la définit et en limite l'application, en l'occurrence l'article 7 puisqu'aucun autre article du Tarif des douanes ne porte sur ce droit extraordinaire.

Il s'agit donc dans le cas qui nous occupe d'un droit particulier imposé dans une situation déterminée—lorsque le gouverneur en conseil est d'avis qu'il faut le faire.

Si l'on se reporte au règlement en soi, on voit que le paragraphe 7(4) a permis d'échafauder une série de règles dont la plupart ne sont que des modalités d'application. Néanmoins, fait remarquable, le schéma d'application n'apparaît pas à la lecture de l'article 7 de la Loi—la formation d'une opinion provisoire par le Sous-ministre (appelée détermination préliminaire), le fait qu'il doit en faire rapport au Ministre, la demande qu'il doit présenter au Gouverneur en conseil et la déclaration d'imposition d'un droit compensatoire provisoire, suivi d'un renvoi pour enquête par le tribunal antidumping. Après que le tribunal a établi son rapport disant que les circonstances invoquées par son Excellence sont justifiées, le Ministre peut présenter une demande au Gouverneur général en conseil visant à obtenir une déclaration d'imposition de droits compensatoires appelée de façon significative, déclaration faite en vertu du paragraphe 7(1) de la Loi. Les droits provisoires sont censés être établis en vertu du paragraphe 7(1) mais, bien entendu, ledit paragraphe ne mentionne que l'existence d'un droit et non pas d'un droit provisoire. Si le tribunal est d'avis que les conditions requises n'existent pas, le Ministre

[*Text*]

order passed pursuant to section 17 of the Financial Administration Act under which the provisional duty will be paid back.

This elaborate scheme is doubtless sensible. It avoids the delay, and consequent flood of imports, in forming a well-based opinion. Equally it avoids the dislocation that may flow from an ill-considered opinion formed in haste.

It is not, however, a scheme which is immediately suggested by a careful reading of section 7 of the Customs Tariff from which one would expect that the Governor in Council would do what was necessary to form his opinion and then impose a duty. Section 7 gives no hint of provisional duties, or when they are found to be unjustified, of their repayment by dint of remission orders. Despite that, it may not be impossible to argue that section 7 leaves things at large to the Governor in Council and that there is in that section no barrier to a two-part procedure. Nor, can the Committee really form a dim view of the Governor in Council actually setting down clearly how he will go about forming his opinion for the purpose of section 7.

It is most noteworthy that the Anti-Dumping Act, an analogous protective device to section 7 but on a broader basis, provides specifically for a preliminary determination, a provisional duty and its repayment when not thought to be justified. Indeed, the provisions of these Regulations are copied almost word for word from Part II of the Anti-Dumping Act. It is not without significance that the Anti-Dumping Act replaced the former anti-dumping provision, section 6 of the Customs Tariff, which was drawn in the same style and in virtually the same terms as the present section 7. If the elaborate provisions of Part II of the Anti- Dumping Act were desired by Parliament in respect of countervailing duty, one might have expected section 7 to have been replaced and dealt with as was the old section 6, or at least an enumeration of powers in section 7(4) making clear that something like the anti-dumping procedures might be erected by regulation. If those procedures are now desired, parliamentary action might be thought the proper vehicle for their granting.

Vires is not a terribly easy ground for the Committee to deal with even when matters are tolerably clear. However, the use of its other, criteria is a matter which clearly lies within the Committee's judgment of what ought to obtain. These regulations may provoke the conclusion that they:

1. make an unusual and unexpected use of an enabling power which, however broad it may be in a large context, is limited and circumscribed by the narrow purpose of section 7 of the Customs Tariff;
2. appear to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment as in the case of the Anti-Dumping Act and are not

[*Translation*]

doit engager la procédure visant à obtenir une ordonnance de remise conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, en vertu de laquelle les droits provisoires seront remboursés.

Cette démarche élaborée est sans doute raisonnable. En effet, en évitant tout retard et partant, tout envahissement du marché d'importation, on peut se faire une opinion bien fondée. Cela permet également d'éviter toute opinion malencontreusement hâtive et ses retombées.

Toutefois, une lecture attentive de l'article 7 du Tarif des douanes ne suggère pas immédiatement une telle démarche à laquelle on s'attendrait de la part du Gouverneur général en conseil pour se faire une opinion et ensuite imposer la perception d'un droit. L'article 7 ne fait nullement allusion à des droits provisoires pas plus d'ailleurs qu'aux circonstances qui ne les justifieraient pas, ni à leur remboursement par décrets de remise. Nonobstant, il n'est pas impossible de soutenir que l'article 7 laisse le champ libre au Gouverneur général en conseil et que cet article n'empêche pas de suivre une procédure en deux temps. Le Comité ne verrait pas d'un mauvais œil non plus, que le Gouverneur général en conseil établisse clairement les critères qui l'orienteront pour se prononcer aux fins de l'article 7.

Il est très intéressant de remarquer que la Loi antidumping, qui rejoint l'article 7 par les mesures de protection qu'elle accorde, mais sur une plus grande échelle, prévoit expressément la détermination préliminaire, la perception d'un droit provisoire et son remboursement lorsqu'il n'est pas justifié. A vrai dire, les dispositions de ce règlement ont été presque mot pour mot recopiées de la partie II de la Loi antidumping. Il n'est pas sans intérêt de noter que la Loi antidumping a remplacé l'ancienne disposition antidumping figurant à l'article 6 du Tarif des douanes, laquelle était rédigée dans le même style et, pour tout dire, dans les mêmes termes que l'article 7. Si le parlement voulait appliquer les dispositions complexes de la partie II de la Loi antidumping à la perception de droits compensatoires, on aurait pu s'attendre à ce que l'article 7 soit remplacé comme l'a été l'ancien article 6 ou, à tout le moins, que l'on énumère les pouvoirs en question au paragraphe 7(4) tout en précisant que des procédures semblables à celles de l'antidumping pouvaient faire l'objet d'un règlement. Si l'on souhaite à l'heure actuelle qu'il en soit ainsi, la meilleure façon serait encore de s'adresser au Parlement.

Le fait de déterminer si une disposition est abusive ou non n'est pas facile pour un comité, même lorsque les choses sont passablement claires. Toutefois, il va sans dire que les autres critères ressortissent au jugement du Comité eu égard aux résultats qu'on veut en obtenir. De ce règlement on pourrait conclure que:

1. l'on fait un usage inhabituel et inattendu d'un pouvoir habilitant qui malgré sa grande portée dans un contexte déjà large, n'en est pas moins limité et circonscrit à l'objet restreint de l'article 7 du Tarif des douanes;
2. le règlement équivaut, semble-t-il, à l'exercice d'un pouvoir législatif portant sur le fonds, et qui devrait plutôt ressortir directement au Parlement à l'instar de la Loi antidumping car

[*Texte*]

merely a set of subordinate provisions of a technical or administrative character.

The Vice-Chairman: And now do we have a capsule comment from our counsel.

Mr. Eglington: This matter is really in essence raises the question of whether or not the Customs Tariff Act ought to be amended, to do for Section 7 what was done by the old Section 6 by the Anti-Dumping Act. What has been done is to copy the Anti-Dumping Act and make it a regulation under Section 7, the Customs Tariff Act and if Parliament agreed that this very complicated procedure to be in place and felt that it was necessary to do so under Section 6, it should have been asked to do it for the purposes of what is still Section 7 of the Customs Tariff Act, Countervailing Duty Regulations because there has been directed a system which is certainly not suggested by any of the wording in Section 7.

The Vice-Chairman: Well then, is the suggestion of counsel that the department concerned consider this to be our counsel's comments as enunciated in our minutes here today and hopefully we will get a reply back?

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Robinson, it should be drawn to their attention. I think the department would have a fairly good case if they simply said the words "regulations as are deemed necessary". It would give them the power to do it. But I think we are making real objections not so much on the grounds of vires but that if they want to create this very complicated system, they should take the power to do so.

The Vice-Chairman: I think in your earlier remarks you indicated that the matter, as previously a problem in Section 7, the Customs Tariff Act, had been clarified and you are suggesting that they go about clarification of Section 6 in a somewhat similar manner.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

The Vice-Chairman: Any further questions from counsel? All right.

The next item is SOR/77-430, General Radio Regulations, Part II, amendment under the Radio Act. We have our counsel's comment dated January 12, 1978 together with the letter from André Lapointe, Acting Deputy Minister of Communications dated September 27, 1977 to Mr. Massey, our counsel. And these two items can be placed in the Minutes.

GENERAL RADIO REGULATIONS, PART II, amendment
Radio Act
January 12, 1978

1. *Criterion 13*

Sections 4 and 5 of this amendment employ the phrase "foreign country". In reply to a query regarding the meaning to be attributed to "foreign country", the Acting Deputy Minister, Monsieur Lapointe, has indicated that the authorizing authority is the agency as known to amateur operators. He

[*Traduction*]

il ne s'agit pas simplement ici d'un ensemble de dispositions surbordonnées de caractère technique ou administratif.

Le vice-président: Et maintenant, le résumé de notre conseiller.

M. Eglington: En résumé, il s'agit de savoir si oui ou non l'on devrait amender la loi sur le tarif des douanes pour modifier l'article 7, de la même façon que l'a été l'ancien article 6 en vertu de la loi anti-dumping. On a tout simplement recopié la loi anti-dumping pour en faire un règlement en vertu de l'article 7 sur la loi sur le tarif des douanes, et si le Parlement croyait bon de garder telle quelle cette procédure très compliquée et qu'il était nécessaire de le faire en vertu de l'article 6, on aurait dû lui demander de le faire aux fins de ce qui est toujours l'article 7 du tarif des douanes relatif au règlement sur les droits compensatoires parce qu'il s'est établi un système qui n'est certainement pas proposé par le libellé de l'article 7.

Le vice-président: Notre conseiller propose-t-il donc que le ministère concerné soit saisi de ce document qui nous a été présenté et annexé au compte rendu aujourd'hui en espérant que nous recevrons une réponse?

M. Eglington: Je crois que le ministère devrait en être saisi, monsieur Robinson. Je crois que le ministère aurait des arguments solides s'il précisait tout simplement "les règlements jugés nécessaires». Cela lui donne le pouvoir de le faire. Mais je crois que notre opposition ne se fonde pas tellement sur le pouvoir, mais que s'il veut créer ce système très compliqué il devrait obtenir le pouvoir de le faire.

Le vice-président: Je crois que vous avez souligné plus tôt que le problème déjà soulevé à propos de l'article 7, tarifs des douanes, avait été éclairci et que vous proposez maintenant que le ministère fasse quelques éclaircissements à propos de l'article 6 de façon un peu semblable.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson.

Le vice-président: D'autres questions? Parfait.

Nous passons maintenant au DORS/77-430, règlement général sur la radio, partie 2, modifications, loi sur la radio. Nous avons la lettre du 12 janvier 1978 de notre conseiller, ainsi que la lettre du 27 septembre 1977 de M. André Lapointe, sous-ministre intérimaire des communications, lettre envoyée à M. Massey, notre conseiller. Ces deux lettres seront annexées au compte rendu.

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA RADIO PARTIE II—Modification
Loi sur la radio
12 janvier 1978

1. *Critère 13*

Les articles 4 et 5 de cette modification emploient la formule «pays étranger». En réponse à une question concernant le sens qui doit être attribué à cette formule, M. Lapointe, sous-ministre par intérim, a indiqué que l'organisme habilité à délivrer une autorisation était un organisme connu des radioa-

[*Text*]

also refers to a publication listing the various agencies concerned. No specific foreign authority is indicated.

Notwithstanding that Canadian amateur operators may be the persons most familiar with foreign contact points, these sections are instances of Canadian Legislation which impose a positive duty on operators broadcasting in foreign territory, that of applying for and receiving permission to broadcast on designated frequency bands. A Canadian amateur operator is liable to sanctions imposed by these Regulations for failure to comply with the requirement relating to written authorizations. It appears expedient as well as fair that the Regulations should direct him to the foreign agencies which are authorized to provide the requisite permission. If necessary, the list of adresses contained in the International Telecommunications Union's publication, referred to in the Acting Deputy Minister's letter, could be incorporated within the Regulations as a fixed point of reference. Either course may well save Canadian amateur operators the time and effort required to locate the contact points.

2. *Paragraph 45(5)(b)*

There is a discrepancy between the English and French versions of paragraph 45(5)(*b*). The French version says:

A person who operates an amateur radio station in a frequency band . . . shall not

b) claim protection from interference caused by stations providing such a Radio-location service.

It omits at the end the words "in that band". If a station can technically cause interference in bands other than the band in which it provides a Radio-location service, the prohibition against claiming protection is, therefore, wider under the French version.

September 27, 1977

Mr. Melez Massey
Standing Joint Committee of the Senate and of the
House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Massey:

Thank you for your letter of July 25, 1977, to Mr. Yalden concerning amendment SOR-77430 to the General Radio Regulations, Part II, dealing with the operation of Canadian amateur stations on board vessels during international voyages.

The intent of this regulation is to allow licensed Canadian amateur radio operators to operate stations on board Canadian vessels in our own territorial waters or on the high seas, under international regulations or, with the permission of the

[*Translation*]

mateurs. Il renvoie également à une publication qui répertorie les différents organismes concernés. Sa lettre ne fait mention d'aucune autorité étrangère particulière.

Même si les radioamateurs canadiens sont ceux qui connaissent le mieux les points de contact à l'étranger, ces dispositions constituent des exemples de dispositions législatives canadiennes qui imposent manifestement à des amateurs émettant dans des territories étrangers l'obligation de demander et d'obtenir la permission d'émettre sur une bande de fréquence donnée. Le radioamateur canadien est passible des sanctions imposées par ce règlement s'il ne se conforme pas aux exigences concernant les autorisations écrites. Il semble donc opportun et juste que le règlement oriente le radiomateur vers les organismes étrangers habilités à accorder la permission nécessaire. Au besoin, il y aurait lieu d'incorporer au règlement, à titre de référence permanente, la liste des adresses contenues dans le document du la *International Telecommunications Union* mentionné dans la lettre du sous-ministre par intérim. L'une ou l'autre de ces solutions pourrait épargner au radioamateur canadien le temps et l'effort nécessaires à la localisation des points de contact.

2. *Alinéa 45 (5) b*)

Les versions anglaise et française de l'alinéa 45 *b*) ne concordent pas. La version française dit:

Une personne exploitant une station de radioamateur dans l'une des bandes de fréquences . . .

b) ne peut réclamer la protection contre le brouillage causé par les stations assurant un tel service de radiolocalisation.

On a omis de faire figurer en fin de phrase les mots «dans cette bande de fréquence». Si une station peut techniquement causer un brouillage dans d'autres bandes que celle dans laquelle elle assure un service de radiolocalisation, l'interdiction de réclamer une protection contre ce brouillage est donc plus étendue dans la version française.

Le 27 septembre 1977

M. Melez Massey
Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 25 juillet 1977 adressée à M. Yalden a propos de l'amendement DORS/77-430 au Règlement général sur la radio, Partie II, qui traite de l'exploitation de stations de radioamateurs à bord des navires pendant les voyages internationaux.

L'objectif de ce règlement est d'autoriser les radioamateurs canadiens détenteurs d'une licence à exploiter des stations à bord de navires canadiens dans nos eaux territoriales ou en haute mer conformément à la règlementation internationale,

[*Texte*]

administration concerned, in the territorial waters of another country.

Different government departments and agencies have the responsibility of regulating communications in various countries, making it highly impractical for us to attempt to incorporate the authorizing agencies of many countries into our regulations. In some countries, such administrative functions are relegated to district or local offices as in Canada, while elsewhere they are highly centralized.

Amateur operators are as a rule conversant with the international aspects of amateur station operation, by virtue of their representation on international bodies. Furthermore, through their own domestic organizations, they become aware of the contact points necessary for permission to operate their stations in other countries.

Notably, the International Telecommunications Union circulates a publication titled "List of Addresses" providing the list of the various agencies responsible for telecommunications matter in concerned countries. This publication is accessible to amateurs at local departmental offices, libraries and from their national association headquarters.

I trust the information provided here is to your satisfaction. We appreciate your interest in these matters.

Yours sincerely,

André Lapointe
Acting Deputy Minister

• 1210

The Vice-Chairman: And we can ask our counsel if he has any further comment with regard to paragraphs numbered one and two of his notes.

Mr. Eglington: Mr. Massey's reaction to the letter that came from Mr. Lapointe was that even if it were too difficult to be precise in the regulations as to the party or agency to apply to in each foreign country, at least the addresses contained in the International Telecommunication Union's publication should be appended to the regulation, and the department might well reply to that that the list of addresses is changed very frequently and it would be something of a hardship to change the regulation every time the list of addresses changed.

If, however, we were to get the assurance from the department that all proper efforts are made to get this list of addresses into the hands of those affected, it might be sufficient.

The Vice-Chairman: I note in the correspondence from Mr. Lapointe that he indicates there is a publication entitled List of Addresses and that it is fairly accessible. I am wondering if in the use by trade they understand where this publication is usually available. Is there any problem there? Or is this really a problem for us except in terms of keeping the list up to date?

[*Traduction*]

ou, avec la permission de l'administration concernée, dans les eaux territoriales d'un pays étranger.

La règlementation des communications relève de services et organismes administratifs qui varient selon les pays. Par conséquent, il nous est très difficile d'incorporer la liste des organismes étrangers habilités à délivrer des autorisations dans notre règlement. Dans certains pays, ces fonctions administratives sont déléguées à des bureaux locaux comme au Canada, alors que dans d'autres elles sont fortement centralisées.

En général les radiomateurs connaissent leurs obligations au niveau international grâce à leur représentation dans les organismes internationaux. De plus, par l'intermédiaire de leur association nationale, ils savent quels sont les points de contact indispensables pour émettre dans d'autres pays.

La *International Telecommunications Union,* notamment, édite un document intitulé «Liste d'adresses» dans lequel sont répertoriés les différents organismes responsables des questions de télécommunications dans les pays concernés. Les radiomateurs peuvent se le procurer dans les services locaux du ministère, dans les bibliothèques et auprès du siège social de leur association nationale.

J'espère que les renseignements ci-dessus répondront à vos questions. Je vous remercie de l'intérêt que vous avez porté à cette affaire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre par intérim
André Lapointe

Le vice-président: Nous pouvons demander à notre conseiller juridique s'il a d'autres remarques à faire au sujet des paragraphes numéros 1 et 2 de ses notes.

M. Eglington: La réaction de M. Massey à la lettre de M. Lapointe est la suivante: même s'il était trop compliqué d'être précis dans les règlements en ce qui concerne la partie ou l'organisme à qui il faut s'adresser dans chaque pays étranger, on pourrait au moins annexer au règlement les adresses contenues dans la revue de la *International Telecommunication Union*, le ministère pourrait fort bien répondre que la liste d'adresses est modifiée si souvent qu'il serait assez difficile de modifier le règlement chaque fois que la liste d'adresse est modifiée.

Néanmoins, si le ministère nous assurait qu'il prendra toutes les mesures appropriées pour faire parvenir la liste d'adresses aux intéressés, cela pourrait nous suffire.

Le vice-président: Je remarque que dans la lettre de M. Lapointe, celui-ci dit qu'il existe un document intitulé «Liste d'adresses» qu'on peut se procurer facilement. Je me demande si les amateurs savent où ils peuvent se la procurer. Existe-t-il un problème sur ce point? Ou le problème relève-t-il plus particulièrement de nous, sauf bien sûr pour ce qui est de tenir la liste à jour?

[*Text*]

Mr. Eglington: My own inclination, Mr. Chairman, is to think, on the basis of the reply, that probably people do know where to get the permission and it is not a matter to go to the stake over.

The Vice-Chairman: You have outlined in your paragraph No. 1 two courses of action. Are you prepared to recommend one or the other, or just suggest these are ways in which the matter could be handled?

Mr. Eglington: They were Mr. Massey's suggestions as to the way the matter could be handled. But I am inclined to think either path really does place very onerous burdens on the department. If, indeed, people subject to the requirement know precisely where they apply for permission, that is enough.

The Vice-Chairman: Any questions from members of the Committee?

Senator Forsey: There is the matter of the discrepancy between the two versions. I suppose that can simply be cleared up by speaking to the people concerned.

The Vice-Chairman: All right. Then the next one is SOR/77-565, Mail Receptacles Regulations, amendment under the Post Office Act. We have counsel's comment of December 7, 1977, which will be printed.

MAIL RECEPTACLES REGULATIONS, amendment
Post Office Act
December 7, 1977

Criterion 13

1. The new section 21(3) appears to be in conflict with the existing section 22(1) of the Regulations, which reads:

> "22. (1) A lock box or bag service shall not be provided for a period of less than one year *except* that where the service is provided after the annual billing date for that post office, the lock box or bag service may be provided for the period expiring at the next billing date of that post office."

To allow sections 21(3) and 22(1) to stand together is to say that service shall be for one year from the commencement of service except where the service commences after the local post office's billing date. Since it is unlikely that the commencement of service and the local billing date will coincide, the exception may easily eat up the rule. Section 22(1) is, of course, drafted in discretionary terms but, if the discretion is not in fact henceforth to be used to avoid contradicting the new section 21(3), then section 22(1) should be revoked.

2. The drafting of the new section 21(4) is odd. The phrase "commencement of service" in section 21(3) (it is not used earlier in section 21) means just that—the beginning of service to a holder for the first time. The phrase would normally have the same meaning in subsection (4), that is within the same section. But to give "commencement of service" that same

[*Translation*]

M. Eglington: Je serais plutôt porté, monsieur le président, à penser, en me fondant sur la réponse, que probablement les amateurs savent où s'adresser pour obtenir la permission et qu'il n'est pas nécessaire de s'en inquiéter.

Le vice-président: Vous expliquez dans votre paragraphe numéro 1 deux solutions. En recommandez-vous une plus particulièrement ou s'agit-il d'une simple proposition sur la façon de régler la question?

M. Eglington: Il s'agit des suggestions de M. Massey. Mais je suis plutôt porté à penser que l'une ou l'autre solution impose un fardeau très lourd au ministère. Si les personnes assujetties au règlement savent exactement où demander la permission requise, cela devrait suffire.

Le vice-président: Y a-t-il des questions des membres du comité?

Le sénateur Forsey: Il existe une différence entre les deux versions. Je suppose qu'en parlant aux personnes concernées, nous pourrions tirer les choses au clair.

Le vice-président: Très bien. Maintenant, DORS/77-565, Règlement sur les boîtes aux lettres, Modification apportée en vertu de la Loi sur les Postes. Nous avons le commentaire de notre conseiller juridique du 7 décembre 1977 qui sera imprimé.

RÈGLEMENT SUR LES BOÎTES AUX LETTRES—Modification
Loi sur les Postes
Le 7 décembre 1977

Critère 13

1. Le nouveau paragraphe 21(3) semble contredire le paragraphe actuel 22(1) du Règlement qui stipule ce qui suit:

> 22. (1) Un service de case postale ou un service de sac ne doit pas être fourni pour une période de moins d'un an sauf que, dans le cas où le service est fourni après la date de facturation annuelle du bureau de poste, le service de case postale ou le service de sac peut être fourni pour la période qui prend fin à la prochaine date de facturation du bureau en cause.

Pour que le paragraphe 21(3) et le paragraphe 22(1) ne se contredisent pas, il faudrait dire que le service sera assuré pendant un an à partir du début du service, sauf dans le cas où le service est fourni après la date de facturation du bureau de poste local. Comme il est peu probable que la date du début du service coïncide avec celle de la facturation du bureau local, l'exception peut facilement annuler la règle. Le paragraphe 22(1) prévoit naturellement un pouvoir discrétionnaire, mais si l'on n'a pas recours à ce dernier pour éviter qu'il y ait contradiction avec le nouveau paragraphe 21(3), il faut alors annuler l'article 22(1).

2. Le nouveau paragraphe 21(4) est étrangement rédigé. L'expression «date anniversaire du début de ce service» qui figure au paragraphe 21(3) (elle ne figure pas avant cela à l'article 21) veut simplement dire la date à laquelle le premier service a été assuré à un détenteur de case postale. L'expression doit en principe avoir la même signification au paragraphe

[*Texte*]

meaning is to restrict subsection (4) to the second year of service and to exclude its operation from the third, fourth, fifth . . . years of service. It is doubtful if this result was intended.

The Vice-Chairman: Would counsel care to give us a further capsule comment on what he had stated?

Mr. Eglington: Both points, Mr. Chairman, concern what appear, on the surface at least, to be drafting slips in bringing in this latest amendment. There appears to be conflict between subsection (3) in Section 21 and subsection (1) in the new Section 22, and there appears to be a bit of a muddle in the new subsection (4) as to whether one can keep getting approval for a lock box year after year. These can be taken up with the department and, if I have misconstrued them, the department will tell me. If not, then perhaps by the time the autumn comes it will be attended to.

The Vice-Chairman: Agreed? Very well, on to the next one.

SOR/77-666, Canada Oil and Gas Land Regulations, amendment, Public Land Grants Act, Territorial Lands Act, P.C. 1977-2155. Counsel's comment attached, February 16, 1978.

CANADA OIL AND GAS LAND REGULATIONS, amendment
Public Lands Grants Act
Territorial Lands Act
P.C. 1977-2155
February 16, 1978

SOR/77-666, SOR/77-979, Canada Oil and Gas Land Regulations

SOR/77-666 embodies a radical departure from the existing Regulations and includes many provisions and a general scheme of such striking effect that one might have expected to see them embodied in a statute. This, in fact, is what the Government wish to happen as the substance and details of this amending regulation, along with much else, are included in a Bill for an Act to regulate the disposition and development of oil and gas rights (Bill C-20). Should that Bill not pass, substantially in its proposed form, the Committee would need to give SOR/77-666 a careful examination as it contains discretions, sub-delegations of power and powers which may be questionable under the enabling powers relied upon. However, if the Bill does pass, any objections the Committee might wish to make to SOR/77-666 would be academic only. The Committee may wish to see what happens.

[*Traduction*]

(4) qui se trouve dans le même article. Mais attribuer la même signification aux termes «date anniversaire du début de ce service», c'est appliquer le paragraphe (4) à la seule deuxième année de service et c'est interdire son exploitation à partir de la troisième, quatrième, cinquième etc. année de service. Il est très peu probable que ce soit là le but visé.

Le vice-président: Notre conseiller a-t-il un petit commentaire à ajouter à ce qu'il a déjà écrit?

M. Eglington: Les deux points, monsieur le président, semblent porter, à première vue du moins, sur des erreurs de rédaction lors de la dernière modification. Il semblerait y avoir contradiction entre le paragraphe (3) de l'article 21 et le paragraphe (1) du nouvel article 22; il semblerait en outre y avoir de la confusion au nouveau paragraphe (4) pour ce qui est de savoir si l'on peut renouveler son contrat pour un casier postal, année après année. Nous pouvons porter la question à l'attention du ministère, et si j'ai mal interprété ces paragraphes, on me le dira. Sinon, peut-être que d'ici l'automne, on s'en sera occupé.

Le vice-président: Est-ce convenu? Très bien, maintenant au suivant.

DORS/77-666, Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada—Modification apportée à la Loi sur les concessions de terres publiques et à la Loi sur les terres territoriales C.P. 1977-2155. Le commentaire de notre conseiller est du 16 février 1978.

RÈGLEMENT SUR LES TERRES PÉTROLIFÈRES ET GAZIFÈRES ET GAZIFÈRES DU CANADA—Modification
Loi sur les concessions de terres publiques
Loi sur les terres territoriales
C.P. 1977-2155
Le 16 février 1976

DORS/77-666, DORS/77-979, Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada

Le DORS/77-666 représente un changement radical par rapport au règlement actuel; il comporte de nobreuses dispositions, et a une portée générale dont les conséquences sont si importantes que l'on aurait pu s'attendre à ce qu'elles figurent dans une loi. C'est en fait ce que le gouvernement souhaite, puisque le contenu et les détails de ce règlement de modification, ainsi que bien d'autres aspects, sont inclus dans un projet de loi visant à réglementer l'aliénation et le développement des droits sur le pétrole et le gaz naturel (Bill C-20). Si ce projet de loi n'est pas adopté en grande partie sous sa forme proposée, le Comité devra examiner de très près le DORS/77-666 puisqu'il contient des pleins pouvoirs, des sous-délégations de pouvoirs et des pouvoirs qui peuvent être remis en question par rapport aux pouvoirs habilitants qui leur servent de fondement. Cependant, si le bill est adopté, les objections que le Comité voudrait soulever à propos du DORS/77-666 ne seraient que d'ordre théorique. Le Comité reste donc dans l'expectative à ce sujet.

[*Text*]

SOR/77-979 in amending the Regulations further, in effect amends and tidies up SOR/77-666. It does remove several of the more sweeping discretions given to the Minister.

Under Bill C-20, clause 29, the "former regulations" which include SOR/77-666 and SOR/77-979 remain in force, until altered, rescinded or revoked, "except to the extent that they are inconsistent with this Act and the regulations". However, the force and effect of the "former regulations" are severly curtailed by clauses 30-48 which contain a detailed set of transitional provisions. Clauses 29 and 30 if passed will, at least impliedly, validate any ultra vires provisions in both SOR/77-666 and SOR/77-979.

The Vice-Chairman: And once again we will ask our counsel if he has anything further to add. I see he has a note here in the last part of the first paragraph to the effect that the Committee may wish to see what happens. Are you suggesting that, with this being on the record, we will wait and see what response we get from the department concerned?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the response of the department concerned simply is that the bill has had first reading and they want it to pass. This comment was, of course, written on February 16 and events have moved on considerably since then. Clearly, the bill will not pass this session. Whether the Committee wishes to let the matter stand over to the next Parliament, I do not know.

The Vice-Chairman: We may wish to have it stand since the matter is not really going to go anywhere in this Parliament. Are there any other aspects of it that should be considered?

• 1215

Mr. Eglington: I do not think so, Mr. Robinson. The Committee would if it went further with these regulations in the ordinary course, I think, take exception to a considerable number of the provisions but the whole scheme is to be replaced by statute some time. It was the department's hope that it would be this session.

The Vice-Chairman: All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am inclined to think we might wait and see whether we get a new bill in the next Parliament. Have you any strong objection to that, Mr. Counsel?

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, in the meantime we are proceeding on these regulations.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Dinsdale. The points that arise under them concern subdelegation of power and discretions in which the Committee wages a constant war, and in respect of every one of which the department would fall back on its prepared positions as enunciated by the Department of Justice so that it would in any event, if the department wished to dig in, be a stand-off.

Mr. Dinsdale: Delegation as to whom?

[*Translation*]

Le DORS/77-979 modifie encore le règlement et améliore le DORS/77-666. Il supprime plusieurs des pouvoirs les plus discrétionnaires accordés au ministre.

En vertu de l'article 29 du Bill C-20, les «anciens règlements» qui comprennent les DORS/77-666 et 77-979, restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient modifié ou abrogés, «sauf dans la mesure où ils sont incompatibles avec la présente loi et les règlements». Cependant la portée et l'effet des «anciens règlement sont gravement affectés par les articles 30 à 48, qui prévoient un vaste éventail de dispositions transitoires. Si les articles 29 et 30 étaient adoptés, cela équivaudrait à faire valider, du moins implicitement, toutes les dispositions des DORS/77-666 et 77-979.

Le vice-président: Encore une fois, nous allons demander à notre avocat s'il a quelque chose à ajouter. Je vois qu'il a noté ici au bas du premier paragraphe la recommandation que le comité voudra peut-être voir ce qui va se produire. Est-ce que vous proposez, l'affaire consignée à l'ordre du jour, d'attendre et de voir quelle réaction nous allons obtenir du ministère concerné?

M. Eglington: Monsieur le président, la réponse du ministère concerné est simplement que le bill a fait l'objet d'une première lecture et qu'on veut qu'il soit adopté. Le commentaire, bien sûr, a été écrit le 16 février, et beaucoup de choses se sont produites depuis cette date. Il est clair que le projet de loi ne sera pas adopté pendant la présente session. Est-ce que le comité désire remettre la question à la prochaine assemblée parlementaire, je n'en sais rien.

Le vice-président: Nous pourrions peut-être laisser la question en suspens puisqu'elle n'avancera pas pendant le présent législature. Y a-t-il d'autres aspects de la question que nous devrions examiner?

M. Eglington: Je ne crois pas, monsieur Robinson. Le comité, dans des circonstances normales, s'il étudiait plus à fond ces règlements, s'opposerait à un grand nombre de dispositions, mais le tout doit être remplacé par une loi. Le ministère espérait que cela se ferait au cours de la présente session.

Le vice-président: Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis porté à croire que nous devrions attendre et voir si l'on nous présente un nouveau projet de loi à la prochaine législature. Vous y opposez-vous, maître?

M. Dinsdale: Monsieur le président, entre-temps, nous allons continuer avec les règlements.

M. Englington: Oui, monsieur Dinsdale. Dans le cadre des règlements, nous sommes préoccupés par la sous-délégation de pouvoirs et de discrétions, contre lesquels le comité est toujours en guerre, et au sujet desquels le ministère, dans chaque cas, reviendrait sur la position officielle telle qu'énoncée par le ministère de la Justice et ainsi de toute façon, si le ministère voulait s'entêter, nous en serions au point mort.

M. Dinsdale: Délégation de pouvoirs à qui?

[*Texte*]

Mr. Eglington: To the Minister and to various officials. The enabling power is exceptionally skeletal, I think, not saying too much except Section 4 of the Public Lands Grant Act has to be the most skeletal enabling power on the statute book. And it is very difficult, therefore, to criticize what has been done.

Mr. Dinsdale: We postpone and deal retroactively with the matter, I guess.

Mr. Eglington: I think it is probably the appropriate course because the department has shown in some other instances it is aware and, indeed, in promoting the bill its awareness of the thin ice that it walks on in relying on the Public Lands Grants Act.

The Vice-Chairman: The next item then is SOR/77-813, the Customs Sufferance Warehouses Regulations, amendment, Customs Act P.C. 1977-2731, and it looks as though the Department has accepted the Committee's suggestion and there is no further action to be taken at this moment.

Next is SOR/77-822, Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977; Yukon Placer Mining Act, P.C. 1977-2860. We have our Counsel's comment dated February 14, 1978, which will be printed. Would our Counsel have a further comment to make regarding his previous comments?

SOR/77-822

YUKON PLACER MINING PROHIBITION ORDER, 1977
Yukon Placer Mining Act
P.C. 1977-2860
February 14, 1978

1. Pursuant to sections 93(1) and (2) of the Yukon Placer Mining Act (attached) the Governor in Council may prohibit entry on defined land for prospecting purposes. He may also prescribe terms and conditions governing entry upon the lands in question for the purpose of locating a claim or prospecting. The power to prohibit will normally be taken to extend to prohibiting absolutely or conditionally. A conditional prohibition includes a general prohibition coupled with a power to permit. Where the prohibition is conditional and subject to a power to permit, then it seems that the condition of entry, the permission to enter, cannot be left to the unfettered discretion either of the Governor in Council or of another. At least some guides must be set to govern the exercise of the discretion to permit (See discussion in the commentary on Professor Driedger's first letter and *Clark et al* v. *Attorney-General for Canada.*).

In the case of Orders under section 93 of the Yukon Placer Mining Act this conclusion is reinforced by subsection (2) of that section which clearly contemplates that the Governor in Council will set any terms and conditions governing entry.

[*Traduction*]

M. Eglington: Au ministre et à divers fonctionnaires. Le pouvoir habilitant est exceptionnellement restreint, je crois, puisqu'on ne dit pas grand-chose sauf à l'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques; c'est probablement le pouvoir habilitant le plus restreint qu'on trouve dans aucune loi. Il est donc extrêmement difficile de critiquer ce qui a été fait.

M. Dinsdale: Nous remettons cela à plus tard pour nous en occuper après le fait, je suppose.

M. Eglington: Je crois que c'est probablement le recours de plus approprié puisque le ministère a démontré en d'autres occasion qu'il est au courant, et même le fait qu'il demande une nouvelle loi montre bien qu'il se sait dans une position très difficile en étant obligé d'avoir recours à la Loi sur les concessions de terres publiques.

Le vice-président: Le suivant est DORS/77-813, Règlement sur les entrepôts d'attente de douanes—Modification à la Loi sur les douanes C.P. 1977-2731 au sujet duquel il semblerait que le ministère ait accepté la suggestion du comité, et donc il n'y a aucune autre mesure à prendre pour l'instant.

Ensuite, DORS/77-882, Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977); Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon, C.P. 1977-2860. Nous avons les remarques de notre avocat du 14 février 1978 qui seront annexées. Auriez-vous, maître, des remarques à ajouter à ce que vous avez écrit précédemment?

DORS/77-822

DÉCRET RÉGISSANT LA PROSPECTION DE L'OR (YUKON) (1977)
Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon
C.P. 1977-2860
Le 14 février 1978

1. Aux termes des paragraphes 93(1) et (2) de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon (ci-jointe), le gouverneur en conseil peut interdire l'accès à certaines terres, visées à l'annexe, pour fins de prospection. Il peut également prescrire des modalités régissant le passage sur les terres concernées pour y localiser un claim ou y prospecter. Le pouvoir d'interdiction devra normalement être interprété comme sous-entendant un pouvoir absolu ou conditionnel d'interdiction. L'interdiction conditionnelle comprend une interdiction général doublée d'un pouvoir permissif. Quand l'interdiction est conditionnelle et assujettie à un pouvoir permissif, les conditions régissant le passage ou la permission d'aller sur les terres visées ne semblent pas devoir être laissées à la discrétion absolue du gouverneur en conseil ou d'une autre personne. Il faudrait à tout le moins établir certaines lignes directrices pour régir l'exercice de ce pouvoir permissif discrétionnaire (voir le commentaire sur la première lettre du professeur Driedger et l'affaire *Clark et al* contre *le Procureur* général du Canada.)

Dans le cas des ordonnances émises en vertu de l'article 93 de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon, cette conclusion est renforcée par le paragraphe (2) de cet article qui établit clairement que le gouverneur en conseil peut fixer les modalités d'accès à ces terres.

[*Text*]

2. Section 2(a) of the Order makes entry upon the lands dependent on receipt of the written consent of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. It would appear clear from the words of the section that the Minister has a discretion in the matter which is not governed by any criteria or guides for its exercise. The Minister, in short, will impose any "terms or conditions" which may accompany entry. This would seem to be contrary both to general legal principles and to the intent of section 93(2)(b) of the enabling Act. (Merely to specify "written consent of the Minister" is to set no real term or condition and to deny the intent of section 93(2).)

3. Section 2(b) requires a person who wants to enter upon the land in question to deposit with the Minister "adequate security to the satisfaction of the Minister" for any damage which may be occasioned thereby. The Governor in Council is thereby imposing a condition upon entry as contemplated in subsection (2) of section 93 of the enabling Act. However, the amount of security, which is the essence of the stipulation, is undetermined; it is the Minister's "satisfaction" which determines quantum, which may render an entry impossible or financially onerous. While the imposition of this condition is clearly a matter of policy, the unqualified discretion granted to the Minister to determine the amount of the security may be thought questionable. The Department should be queried regarding the possible existence of guidelines determining the amount of security deemed adequate in given circumstances.

Mr. Eglington: The first point, Mr. Chairman, is a question of vires: what has been done to be ultra vires in name and power; and the department should, as the first step, be asked to explain how their action falls within the enabling power.

The second point really amounts to a question of vires as well, that what has been done is contrary to the act. And the third point is something which, at least, clarification should be provided by the department because there are no guidelines set as to what security will be regards being satisfactory. It could be security for $5 in one case or $1 million in another.

The Vice-Chairman: So then we are going to ask the department how they act following this . . .

Mr. Eglington: And if indeed that if they do have rules governing what security is required, why those rules do not appear in the regulations, in order.

The Vice-Chairman: Maybe we can ask them to provide us with the guidelines. Are there any further questions?

M. Béchard: J'imagine, monsieur le président, quand vous parlez de l'interdiction d'accès à certaines terres, qu'il s'agit de terres sur lesquelles le gouvernement fédéral a juridiction. Dans le cas des terres privées ou qui relèvent de la juridiction provinciale, je ne pense pas qu'on puisse agir légalement dans ces cas-là. Alors, je présume que ce sont des propriétés qui tombent sous la juridiction du gouvernement fédéral.

Mr. Eglington: Yes.

The Vice-Chairman: All right. Then another one under the Yukon Placer Mining Prohibition Order, 1977 (No. 2) and it

[*Translation*]

2. L'alinéa 2(a) de l'ordonnance assujettit l'accès aux terres à la réception d'une autorisation écrite du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il semble évident que le libellé de cet article accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire dans des cas qui ne sont pas régis par un critère ou qui ne font pas l'objet d'une ligne directrice. Bref, le ministre peut énoncer toute modalité susceptible de régir le droit d'accès. Cette disposition semblerait contredire les principes juridiques généraux et l'intention du paragraphe 93(2)/b/) de la loi habilitante. (Le seul fait de mentionner l'«autorisation écrite du ministre» revient à n'établir aucune modalité et à aller à l'encontre de l'intention du paragraphe 93(2).)

3. L'alinéa 2(b) exige que la personne qui désire aller sur les terres visées à l'annexe remettre au ministre «des garanties qu'il juge suffisantes» advenant un dommage. Le gouverneur en conseil impose donc dans ce cas une condition d'accès, comme le prévoit le paragraphe 93(2) de la loi habilitante. Toutefois, le montant de la garantie, qui constitue l'essence même de cette disposition n'a pas été fixé; c'est le degré de satisfaction du ministre qui en établit l'importance, c'est-à-dire qui rend un accès impossible ou financièrement onéreux. Même si l'imposition de cette condition est nettement une question de politique, la discrétion non limitative accordée au ministre pour déterminer le montant de la garantie peut être jugée discutable. Il faudrait demander aux responsables du ministère s'il existe des lignes directrices établissant quel montant est jugé suffisant dans des conditions données.

M. Eglington: La première chose, monsieur le président, est une question de *vires*: ce qui a été fait semble *ultra vires* en nom et en pouvoir; on devrait demander tout d'abord au ministère d'expliquer comment ces actions entrent dans le cadre du pouvoir habilitant.

La deuxième question est en fait une question de *vires* également, en ce sens que ce qui a été fait est contraire à la loi. La troisième question devrait être précisée par le ministère puisqu'il n'existe aucune directive sur le dépôt de sécurité qui serait juge satisfaisant. Dans un cas, le dépôt pourrait être de $5 et dans un autre d'un million de dollars.

Le vice-président: Donc nous allons demander au ministère d'expliquer comment il agit à la suite de . . .

M. Eglington: Et si le ministère a une norme sur le montant du dépôt nécessaire, pourquoi cette norme n'apparaît pas dans le règlement, dans le décret.

Le vice-président: Peut-être pouvons-nous demander au ministère de nous fournir les directives. Y a-t-il d'autres questions?

Mr. Béchard: I suppose, Mr. Chairman, that, when you speak of restricting access to certain lands, the lands in question are under the federal government's jurisdiction. In the case of private lands or lands under provincial jurisdiction, I do not believe we could act legally. I therefore presume that the lands in question are under the federal government's jurisdiction.

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: Très bien. Maintenant un autre règlement, Décret régissant la prospection de l'or (Yukon) (1977)

[*Texte*]

is SOR/77-1046, Yukon Placer Mining Act, P.C. 1977-3232. And the Counsel's comment to the effect that:

> Yukon Blacer Mining Prohibiting Order 1977 apply to this order.

• 1220

Senator Forsey: Comments 1 and 2.

The Vice-Chairman: Comments 1 and 2, yes.

Senator Forsey: Yes.

The Vice-Chaiman: It is on SOR/77-822 which we just dealt with.

Mr. Eglington: Those are the points concerning vires.

The Vice-Chairman: Now, we have SOR/77-831, Air Carrier Regulations, amendment, National Transportation Act and the Aeronautics Act, our counsel's comment dated February 16, 1978, with his explanatory note, and this will be placed in the record.

AIR CARRIER REGULATIONS, amendment
National Transportation Act
Aeronautics Act
February 16, 1978

Explanatory Note

This amendment adds the words "or of any air carrier" to section 19. It flows from the amendments made to section 14 of the Aeronautics Act contained in 25-26 Eliz. II cap. 26, section 2, passed following the successful acquisition of Pacific Western Airlines by the Government of Alberta.

The Vice-Chairman: The words "or of any air carrier" are recommended to be added. I assume this is merely our recommendation and we hope that they will take cognizance of it.

Mr. Eglington: No, no, Mr. Robinson. That is an explanation of what has been done. The words have been added.

The Vice-Chairman: Yes, the amendment adds the words.

Mr. Eglington: Right.

The Vice-Chairman: So that is just merely our observation then.

Then we come to SOR/77-853, Steamship Machinery Inspection Regulations, amendment. And we have Mr. Eglington's letter of January 30, 1978 to Mr. S. D. Cameron, Senior Assistant Deputy Minister, Department of Transport. And then we have Mr. Cameron's response to Mr. Eglington of March 6, 1978.

Mr. Counsel, do you have any comments to make with regards to the correspondence? Both items will be added to the record.

January 30, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister
Department of Transport,

[*Traduction*]

(numéro 2), il s'agit de DORS/77-1046, Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon C.P. 1977-3232. Et les remarques de notre conseiller juridique à cet effet:

> Les commentaires visant le Décret régissant la prospection de l'or, (Yukon) (1977) s'appliquent au présent décret.

Le sénateur Forsey: Les commentaires 1 et 2.

Le vice-président: Oui, les commentaires 1 et 2.

Le sénateur Forsey: Oui.

Le vice-président: Cela porte sur le DORS/77-822, que nous venons d'étudier.

M. Eglington: Il s'agit des quetions *&ultra viress*.

Le vice-président: Nous en sommes maintenant au DORS/77-831, Règlement sur les transporteurs aériens—Modification, Loi nationale sur les transports et Loi sur l'aéronautique, ainsi qu'une note explicative de nos conseillers du 16 février 1978, et le tout sera consigné.

RÈGLEMENT SUR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS—Modification
Loi nationale sur les transports
Loi sur l'aéronautique
16 février 1978

Note explicative

Cette modification ajoute les termes «ou d'un transporteur aérien» à l'article 19. Cela tient aux modifications apportées à l'article 14 de la Loi sur l'aéronautique contenues dans 25-26 Eliz. II, chap. 26, article 2, adopté après l'acquisition, par le gouvernement de l'Alberta, *de la Pacific Western Airlines*.

Le vice-président: On recommande d'ajouter les termes «ou d'un transporteur aérien». Je présume que c'est simplement notre recommandation et nous espérons qu'ils en tiendront compte.

M. Eglington: Non, non, monsieur Robinson c'est l'explication de ce qui a été fait. Les mots ont été ajoutés.

Le vice-président: Oui, la modification ajoute ces termes.

M. Elgington: En effet.

Le vice-président: Alors c'est simplement un commentaire.

Ensuite nous passons au DORS/77-853, Règlement sur l'inspection des machines des navires à vapeur, modification. Et nous avons une lettre de M. Eglington à M. S. D. Cameron, sous ministre adjoint principal, ministère des Transports, du 30 janvier 1978. Et nous avons ensuite la réponse de M. Cameron à M. Eglington, du 6 mars 1978.

Monsieur le conseiller, avez-vous des commentaires sur cette correspondance? Les deux lettres seront consignées.

Le 30 janvier 1978

M. S. D. Cameron,
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports

[*Text*]
OTTAWA.

Re: SOR/77-853, Steamship Machinery Inspection Regulations, amendment

Dear Mr. Cameron:

The above amending regulation, while serving to metrify the existing Regulations, has the effect of bringing the revised provisions within the terms of the Committee's scrutiny.

The new section 9(4), as did the old, refers to the Board's power to "modify the requirements regarding inspection of parts and tests of material". If I am correct in assuming that "requirements" means "requirements of these Regulations", I take it that the "inspection of parts" relates to section 9(7) of the Regulations. I cannot, however, determine which provisions of the Regulations are indicated by the words "requirements regarding ... tests of material". I shall very much appreciate your advice on this point, as also your letting me know which paragraph of section 400* of the Act is relied upon as authority for permitting the Board to modify those parts of the Regulations which deal with the first inspection of vessels.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

*Sections 370 and 400 of the Shipping Act are attached

March 6, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-853, Steamship Machinery Inspection Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter dated January 30, 1978 and the questions raised on the above amendment are answered as follows:

Section 9(4) means that the Board may modify the requirement for a complete inspection of every part of an engine or reduction gear excess of 373 kW during its construction, after consideration of the manufacturer's procedure and quality control. In a modern manufacturing plant engaged in mass production, where strict quality control is in force and may be under the surveillance of several inspection authorities, it would be impractical, too costly and unnecessary for a Marine Surveyor to witness all material tests in accordance with the regulations and inspect every machinery part. Section 9(7) refers to items of auxiliary equipment and not inspection of machinery parts and secti 9(6) deals with materials which

[*Translation*]
OTTAWA

Objet: DORS/77-853, Règlement sur l'inspection des machines des navires à vapeur—Modification

Le règlement susmentionné, bien que servant à convertir au système métrique le règlement actuel, soumet ainsi les dispositions révisées à l'examen du Comité.

Le nouveau paragraphe 9(4), comme l'ancien, se réfère aux pouvoirs du Bureau de «modifier les conditions posées pour l'inspection des pièces et l'essai des matériaux». Si mon interprétation est exacte, on entend par «conditions» les «conditions visées dans le règlement», et je dois donc comprendre que «l'inspection des pièces» se rapporte au paragraphe 9(7) du règlement. Toutefois, je ne peux trouver dans le règlement la disposition où figurent les mots «conditions concernant ... l'essai des matériaux». Je vous saurai gré de me faire part de votre opinion à ce sujet et également de me faire savoir quel paragraphe de l'article 400 de la Loi habilite le Bureau à modifier les dispositions figurant dans le Règlement portant sur l'inspection initiale des machines.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G. C. Eglington

Le 6 mars 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes sur les
réglements et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-853, Règlement sur l'inspection des machines des navires à vapeur—Modification

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 30 janvier 1978 et j'ai pris connaissance de vos questions auxquelles je réponds de la façon suivante:

Le paragraphe 9(4) prévoit que le bureau peut, pendant la construction, modifier les conditions d'une inspection complète de chaque partie d'un moteur et des engrenages de réduction de marche d'une puissance au frein supérieure à 373 Kw après examen des procédés du fabricant et de sa manière de contrôler la qualité. Dans une usine de construction moderne qui se livre à la production à grande échelle, où sont en vigueur des critères qualitatifs stricts et qui sont sous la surveillance de plusieurs organismes d'inspection, il serait peu pratique, trop coûteux et inutile qu'un enquêteur de la Marine soit présent à tous les essais de matériel conformément aux dispositions du règlement et qu'il inspecte toutes les pièces. Le paragraphe

[*Texte*]

require to be tested in accordance with the Steamship Machinery Construction Regulations. The Board has the authority to make such modifications under section 370 of the Canada Shipping Act, Chap. S-9-1970.

I trust that the explanations given are sufficiently clear for your purposes and I am sure you will be interested to learn that new machinery and electrical regulations are presently being drafted which will include reference to all aspects of inspection, construction, materials and testing.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: It was clear, Mr. Chairman, that you had not got a copy of Section 370 of the Canada Shipping Act which was supposed to have been attached.

Miss Mayrand: It is at the end.

Mr. Eglington: Oh, is it?

Miss Mayrand: I have it at the end.

Mr. Eglington: Well, I attached Section 370 which is relied upon in the letter but it does not seem to give any authority to what has been done at all. But I am not sure . . .

Senator Forsey: It does not seem to be here. Wait a minute. Yes, here we are, I think. Chapter S-9?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, we have got that here under the Canada Shipping Act, Section 370.

Miss Mayrand: Towards the back, Mr. Robinson.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There has been a copy inserted in there.

The Vice-Chairman: Oh, here we are, yes.

Mr. Eglington: And Section 370 does not appear to give the board a streamship inspection, however modified the provisions of the regulations. But the reason that the Department has given for having this power, the reason is, of course, very compelling and very sensible. The Committee is aware from past experience that the Canada Shipping Act is totally antiquated. And I think what perhaps could be done is to inquire of Mr. Cameron whether Section 400 is one of the parts that is likely to be replaced in the very near future. It would be used of course in the Maritime Code. Certainly, if it is to stay there very much longer, this particular provision will go on for some considerable time and it does not appear to be supported by the enabling powers. On the other hand, it is obviously a sensible provision.

The Vice-Chairman: Yes, and I suppose, coupled with that, we have the suggestion made by Mr. Cameron in his letter, on page 2 of the letter, where he says that the new marine machinery and electrical regulations are presently being drafted, which will be included in the reference.

[*Traduction*]

9(7) porte sur l'outillage auxiliaire et non pas sur l'inspection des pièces, et le paragraphe 9(6) porte sur les pièces qui ont besoin d'être essayées conformément au Règlement sur l'inspection des machines des navires à vapeur. Le Bureau, en vertu de l'article 370 de la Loi sur la marine marchande du Canada, Chapitre S-9 1970, est habilité à établir les modifications qu'il juge nécessaires.

J'espère que ces explications sont suffisamment claires et répondent à vos questions, et je suis sûr que vous serez intéressé d'apprendre que le nouveau règlement «*Marine Machinery and electrical regulations*» qui est pour l'instant en cours de rédaction porte sur tous les aspects de l'inspection, de la construction, du matériel et des essais.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal

M. Eglington: Il est clair, monsieur le président, que vous n'avez pas reçu une copie de l'article 370 de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui devait être annexée.

Mlle Mayrand: C'est à la fin.

M. Eglington: Vraiment?

Mlle Mayrand: Je l'ai à la fin.

M. Eglington: Bien, j'ai annexé l'article 370 auquel on fait allusion dans cette lettre, mais il n'accorde aucun pouvoir à ce qui a été fait. Pourtant je ne suis pas sûr . . .

Le sénateur Forsey: Il ne semble pas être là. Un instant. Oui, voilà, je pense. Le chapitre S-9?

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, nous l'avons à l'article 370 de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Mlle Mayrand: Vers la fin, monsieur Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): On y a inséré une copie.

Le vice-président: Oui, nous y sommes.

M. Eglington: Peu importe les modifications apportées aux dispositions des règlements, l'article 370 ne semble pas accorder au bureau une inspection des navires à vapeur. Mais les motifs fournis par le ministère pour avoir cette autorité sont très pressants et très logiques. Le comité sait, par son expérience passée, que la Loi sur la marine marchande du Canada est tout à fait dépassée. Et je pense qu'on pourrait demander à M. Cameron si l'article 400 est l'une des parties à remplacer vraisemblablement dans un proche avenir. Ce serait bien sûr utilisé dans le Code maritime. Il est sûr que, si elle demeure là plus longtemps, cette disposition en particulier s'appliquera pendant très longtemps, et elle ne semble être appuyée par aucun pouvoir habilitant. D'autre part, c'est évidemment une disposition logique.

Le vice-président: Oui, et de plus, je présume que nous avons dans cette référence la suggeestion contenue à la page 2 de la lettre de M. Cameron, où il dit que les nouveaux règlements sur la machinerie et les appareils électriques maritimes sont actuellement en cours d'élaboration.

[*Text*]

Mr. Eglington: I am not sure from his letter whether those regulations will, in fact, suit the steamship machinery inspection regulations or not. But if, in fact, they do, that may solve the problem even without the Maritime Code.

The Vice-Chaiman: Well, maybe we should ask for that clarification then. Any questions for counsel from the Committee members?

The next item is SOR/77-1951, Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations, amendment. And we have our counsel's letter of January 26, 1978 to Mr. J. P. Connell, Deputy Minister, Department of National Revenue (Customs and Excise) and Mr. Connell's reply of February 15, 1978 to Mr. Eglington. And these two letters will be appended to our Minutes.

January 26, 1978

J. P. Connell, Esq.,
Deputy Minister,
Department of National Revenue
(Customs and Excise),
OTTAWA.

Re: Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations, amendments, SOR/77-1051
Your files: 1410-0, 1409-18

Dear Mr. Connell:

The above amendment effects the replacement of the Canadian residency requirement in the English version of section 2(b) of the Regulations, as promised in your letter of 22nd August 1977. The amendment also qualifies "relatives and friends abroad" by the word "resident".

On a further examination of the entire definition, which was very simply if incorrectly expressed (as explained to me in the context of importing sugar for domestic use) in SOR/74-127 as "*acquired* by residents of Canada as gifts from relatives or friends abroad", it strikes me that there may be an ambiguity in the definition as settled by the latest amendment because of the use of the words "if such gifts are *acquired* for use by *them* . . .". Does the phrase "acquired . . . by them" refer to the relatives who have acquired the vehicles for despatch to residents of Canada, or to the residents of Canada who have received the vehciles as gifts? I assume it is the former and not the latter because of the use of the word "acquired". Yet the definition as so construed does not make much sense to me, admittedly inexperienced in customs matters. It also strikes me that whoever is referred to will *use* the vehicle even if in a commerical purpose. But perhaps "commercial purpose" really means "trafficking" or "resale" or something of that kind.

[*Translation*]

M. Eglington: Je ne suis pas sûr d'après sa lettre si ces règlements vont, en fait, répondre aux règlements sur l'inspection des machines des navires à vapeur. Mais, le cas échéant, cela pourrait résoudre le problème, même sans code maritime.

Le vice-président: Alors, il serait peut-être bon de demander cette précision. Les membres du comité ont-ils des questions à poser au conseiller?

Le prochain article est le DORS/77-1051, Règlement sur les véhicules à moteur usagés ou d'occasion—modification, et nous avons une lettre de notre conseiller à M. J. P. Connell, sous-ministre, ministère du Revenu national (douanes et accises) au date du 26 janvier 1978, et la réponse de M. Connell à M. Eglington, du 15 février 1978. Ces deux lettres seront consignées.

Le 26 janvier 1978

Monsieur J. P. Connell
Sous-ministre du
Ministère du Revenu national
(douanes et accises)
Ottawa.

Objet Règlement sur les véhicules à moteur, usagés ou d'occasion—modification, DORS/77-1051. Vos dossiers: 1410-0, 1409-18

Monsieur,

La modification susmentionnée a pour but de mettre en œuvre le changement apporté aux exigences relatives à la résidence au Canada qui figurent dans la version anglaise de l'alinéa 2 (b) du règlement, comme vous l'aviez promis dans votre lettre du 22 août 1977. Cette modification a également pour objet de clarifier l'expression «parents et amis à l'étranger» en y ajoutant le mot «résidant».

En faisant un examen plus poussé de la définition dans son ensemble qui est énoncée de façon très simple mais incorrecte (selon les explications qui m'ont été données au sujet de l'importation du sucre pour usage interne) dans le DORS/74-127: «*acquis* par des résidents canadiens à titre de cadeaux venant de parents ou d'amis à l'étranger», j'ai découvert ce qui me semble être une ambiguïté dans la définition qui figure dans la dernière modification. Cette équivoque découlerait de l'usage des mots suivants: «si ces cadeaux sont *acquis* pour *leur* propre usage . . .» Les mots «acquis pour leur propre usage» se réfèrent-ils aux parents qui ont acquis les véhicules pour les envoyer aux résidents du Canada ou aux résidents du Canada qui ont reçu lesdits véhicules à titre de cadeaux? Je suppose que la première interprétation est la bonne et non la dernière à cause de l'utilisation du mot «acquis». Interprétée de cette façon, cette définition ne me semble pas très sensée, mais je dois avouer que je n'ai pas d'expérience dans le domaine des douanes. Il me semble également que l'intéressé, quel qu'il soit, se *servira* du véhicule, même si c'est pour des fins commerciales. Mais peut-être que l'expression «fins commerciales» veut simplement dire «faire du commerce» ou «revendre» ou quelque chose du genre.

[*Texte*]

I apologize if I am off-track. But you will understand my concern, given the occasional, cranky letters which appear in the newspapers on the topic of importing second-hand vehicles.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

February 15, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of January 26, concerning the recent amendment, SOR/77-1051, to the Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations.

You are aware that the purpose of the amendment is to resolve the anomaly that existed between the English and French versions of paragraph 2(b) of the Regulations as respects the residency qualifications for recipients of vehicles as gifts. To further clarify the conditions of the prohibitory waiver, the paragraph in question was further amended to provide that the donor must be a relative or friend "resident" abroad.

With reference to your other comments on the entire definition contained in paragraph 2(b), you are correct in interpreting the phrase "if such gifts are acquired for use by them . . ." as referring to residents of Canada who have received the vehicles as gifts. I believe that implication is apparent. Likewise, your interpretation of "commercial purpose" is accurate. Use of the vehicle for the carriage of passengers or goods for compensation, or the transport of goods for sale constitutes a commercial purpose.

I trust the above will answer your questions in this regard.

Yours truly,

J. P. Connell

The Vice-Chairman: Do we have comments from counsel?

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Robinson, that Mr. Connell's reply proved without a shadow of doubt that the provision is ambiguous because Mr. Connell has concluded that I arrived at the interpretation. But I arrived at precisely the opposite interpretation to the one that he concluded that I arrived at, that the new provision is gramatically unsound, because the words "by them" in the last line gramatically refer to relatives or friends resident abroad, and it is obvious from

[*Traduction*]

Je vous prie de m'excuser si j'ai mal interprété cette modification. Je suis persuadé que vous comprendrez mon inquiétude à cet égard, étant donné les lettres déplaisantes qui sont publiées de temps à autre dans les journaux sur la question de l'importation de véhicules usagés.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 15 février 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 26 janvier concernant la modification du DORS/77-1051, le Règlement sur les véhicules à moteur, usagés ou d'occasion.

Comme vous le savez, le but de cette modification est de corriger l'anomalie qui existait entre les versions anglaise et française de l'alinéa 2(b) du règlement en ce qui concerne les exigences en matière de résidence pour les personnes qui reçoivent des véhicules à moteur à titre de cadeaux. Dans le but de clarifier les conditions liées à la disposition de renonciation, ledit alinéa a été modifié de manière à stipuler que le donateur doit être un parent ou ami «résidant» à l'étranger.

En ce qui concerne les autres observations que vous avez faites sur l'ensemble de la définition figurant à l'alinéa 2 (b), vous avez raison d'interpréter l'expression «si ces cadeaux sont acquis pour leur propre usage . . .» comme s'appliquant aux résidents canadiens qui ont reçu des véhicules à moteur à titre de cadeaux. Je pense que c'est assez clair. Par ailleurs, votre interprétation de l'expression «fins commerciales» est exacte. L'utilisation d'un véhicule à moteur pour le transport de passagers ou de biens contre paiement ou pour le transport de biens dans le but de les vendre constitue une fin commerciale.

J'espère que ces explications répondent à vos questions sur ce sujet.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. P. Connell

Le vice-président: Avons-nous des commentaires des conseillers?

M. Eglington: Bien, je pense, monsieur Robinson, que la réponse de M. Connell prouve sans l'ombre d'un doute que cette disposition est ambiguë parce que M. Connell conclut que je suis arrivé à l'interprétation exacte. Mais mon interprétation est tout à fait à l'opposé de celle qu'il me prête dans sa conclusion, cette nouvelle disposition contient une erreur grammaticale, parce que les mots «pour leur propre usage», dans la dernière ligne, se rapporte grammaticalement aux

[*Text*]

Mr. Connell's letter that those words are supposed to refer to "received by residents of Canada." And the "not for any commercial purpose" should apparently read something of the nature of "but not acquired for use by them . . . but not in any commercial use or not in the commercial use". I think the provision should be clarified.

• 1225

The Vice-Chairman: All right, we will ask for clarification.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You might say, if such were acquired for use by such residents . . .

Mr. Eglington: Yes.

The Vice-Chairman: And the second-to-the last item, SOR/77-1074, Pacific Coast Marine Plant Regulations, amendment, under the Fisheries Act, PC/1977-3354, and we have Counsel's comment of February 16, 1978 for our Minutes.

PACIFIC COAST MARINE PLANT REGULATIONS, amendment
Fisheries Act
P.C. 1977-3354
February 16, 1978

The amendments embodied in this regulation contain provisions which meet the Committee's objections to the original Regulations, as promised by the Department of Fisheries and the Environment. In particular, the new section 7(b) specifies what information must be included in the return to the Minister and the new section 5(d) describes the type of instrument which can be used in harvesting, rather than leaving the matter to ministerial discretion, thus satisfying the requirement that the Governor in Council specify the means of harvesting that are prohibited.

The opening words of section 5, as remade by this amending regulation, are sustained by section 34.2 of the Fisheries Act, which empowers the Minister to impose conditions on licences "relating" to three specific subjects.

The Vice-Chairman: Mr. counsel, do you have anything further to add?

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson.

The Vice-Chairman: So then, what you are saying is the opening words of Section 5 as remade by this amending regulation are sustained by Section 34.2 of the Fisheries Act which empowers the Minister to impose conditions, and so there is no further comment.

And our last item: SI/78-6, Proclamation bringing into force certain provisions of the Criminal Law Amendment Act of 1977.

We have Mr. Eglington's letter of February 20, 1978 to Mr. McIntosh, Assistant Deputy Minister, Legislative Planning, Department of Justice; and then Mr. H. A. McIntosh's response of February 28, 1978 to Mr. Eglington. These two items will form part of our minutes.

[*Translation*]

parents ou aux amis résidant à l'étranger, et il est évident que, dans la lettre de M. Connell, ces mots sont censés s'appliquer aux «résidents canadiens qui ont reçu . . .» Et les mots «pas pour des fins commerciales» devraient apparemment se lire «mais si ces cadeaux sont acquis pour leur propre usage . . . mais non pour tout usage commercial ou pour fins commerciales». Je pense que cette disposition devrait être éclaircie.

Le président: Très bien, nous demanderons des éclaircissements.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous pourriez dire, si ces biens sont acquis pour l'usage de ces résidents . . .

M. Eglington: Oui.

Le vice-président: Et l'avant dernier article, le DORS/77-1074, Règlement sur les plantes aquatiques de la côte du Pacifique, modifications, selon la loi sur les pêcheries, CP/1977-3354, et nous avons les commentaires des conseillers du 16 février 1978 qui seront consignés.

RÈGLEMENT SUR LES PLANTES AQUATIQUES DE LA CÔTE DU PACIFIQUE—Modification
Loi sur les pêcheries
C.P. 1977-3354
16 février 1978

Ainsi que l'avait promis le ministère des Pêcheries et de l'Environnement, les modifications que reflète ce règlement contiennent des dispositions qui tiennent compte des objections du Comité au règlement initial. En particulier, le nouveau paragraphe 7(b) précise les renseignements devant figurer dans la déclaration s'adressant au ministre, et le nouveau paragraphe 5(d) décrit les instruments pouvant être utilisés pour la récolte, au lieu de laisser cette question à la discrétion du ministre, ce qui répond à l'exigence voulant que le gouverneur en conseil précise les moyens de récolte interdits.

Les termes qu'on peut lire au début de l'article 5, reformulé par la nouvelle version de ce règlement de modification, sont conformes à l'article 34.2 de la Loi sur les pêcheries, qui attribuent au ministre le pouvoir d'imposer sur les permis des conditions «relatives» à trois questions bien précises.

Le vice-président: Monsieur le conseiller, avez-vous autre chose à ajouter?

M. Eglington: Non, monsieur Robinson.

Le vice-président: Donc vous dites que les termes qu'on peut lire au début de l'article 5, reformulés par la nouvelle version de ce règlement de modification, sont conformes à l'article 34,2 de la loi sur les pêcheries, qui attribue au ministre les pouvoirs d'imposer des conditions, il n'y a pas d'autre commentaire.

Et notre dernier article: TR/78-6, proclamation rendant exécutoires certaines dispositions de la loi de 1977 modifiant le droit pénal.

Et nous avons une lettre de M. Eglington à M. McIntosh, sous-ministre adjoint, planification législative, ministère de la Justice, du 20 février 1978; et ensuite la réponse de M. McIntosh à M. Eglington, du 28 février 1978. Ces deux lettres seront annexées au compte rendu.

[*Texte*]

February 20, 1978

H. A. McIntosh, Esq., Q.C.,
Assistant Deputy Minister
(Legislative Planning),
Department of Justice,
OTTAWA.

Re: SI/78-6, Proclamation Bringing into Force Certain Provisions of the Criminal Law Amendment Act, 1977

Dear Mr. McIntosh:

The above Proclamation brings into force the new Part II.1 of the Criminal Code ("Firearms and Other Offensive Weapons") but with notable exceptions. Those exceptions appear to consist of provisions which may be related.

I shall be glad if you will kindly let me have a simple explanation of what has been done for submission to the Committee along with the Proclamation.

With kind regards,
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

February 28, 1978

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of
Commons on Regulations and
Other Statutory Instruments
c/oThe Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SI/78-6, Proclamation Bringing into Force Certain Provisions of the Criminal Law Amendment Act, 1977

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of February 20, 1978 concerning the above-mentioned proclamation.

I have been advised that the new provisions of Part II.1 of the Criminal Code that did not come into force on January 1, 1978 will be brought into force effective January 1, 1979. The explanation for this is that the provisions to be brought into force on January 1, 1979 deal with or are related to an additional aspect of the existing system of firearms certification and a great deal of administrative work is required by each province before the provisions can be implemented. After consultation with the provinces it was agreed that the effective date of these provisions would be delayed until January 1, 1979 to allow the provinces sufficient time to make the necessary preparations.

Yours sincerely,

H. A. McIntosh
Assistant Deputy Minister

[*Traduction*]

Le 20 février 1978

Monsieur H. A. McIntosh, C.R.
Sous-ministre adjoint
de la planification législative
Ministère de la Justice
OTTAWA

Objet: TR/78-6, Proclamation rendant exécutoires certaines dispositions de la Loi de 1977 modifiant le droit pénal

Monsieur,

La proclamation susmentionnée rend exécutoire la nouvelle partie II.1 du Code criminel («armes à feu et autres armes offensives»), qui comporte cependant des exceptions importantes. Celles-ci semblent porter sur des dispositions qui ont peut-être un rapport entre elles.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire parvenir une explication simple de ce qui a été fait pour que je puisse le soumettre au Comité avec la proclamation.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 28 février 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: TR/78-6, Proclamation rendant exécutoires certaines dispositions de la Loi de 1977 modifiant le droit pénal

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 20 février dernier concernant la proclamation susmentionnée.

Les nouvelles dispositions de la partie II.1 du Code criminel qui ne sont pas entrées en vigueur le 1er janvier 1978 deviendront exécutoires le 1er janvier 1979. Ces dispositions traitent d'un autre aspect du système actuel d'enregistrement des armes à feu et chaque province doit effectuer certains travaux administratifs avant que les dispositions puissent être appliquées. Après avoir consulté les provinces, il a été convenu que la date d'entrée en vigueur de ces dispositions serait reportée au 1er janvier 1979 pour permettre aux provinces de prendre toutes dispositions nécessaires.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint
H. A. McIntosh

[*Text*]

Mr. Eglington: That response, Mr. Chairman, is of some importance. Of course, members will recall that in the new arrangements for the printing of instruments in the *Gazette* an explanatory note is not to be given for proclamations, and this is one of the instances where the proclamation is not self-explanatory. There will be no explanation . . . no explanation will be given as to why certain parts of the proclamation are being brought into effect and others not.

The Vice-Chairman: Well, what you are saying in your letter is that you have asked for a simple explanation and you have not received it.

Mr. Eglington: No, I received the explanation, but the new arrangements for printing explanatoy notes in the *Gazette* will not stop such inquiries in the future, either from this Committee or from interested members of the public, for that matter. Explanatory notes are not to be published for proclamation.

The Joint-Chairman (Senator Forsey): In other words, you got your explanation, but the people who read the proclamation will not have the explanation and they ought to have it.

Mr. Eglington: That is correct.

The Vice-Chairman: So, then our recommendation is that they reconsider this matter and print explanatory notes, is that it?

Mr. Eglington: Well, the Committee accepted the proposals put by Colonel Chassé, and Colonel Chassé, I undertand, was working on a scheme to include in the heading of the proclamation the actual sections to be proclaimed, but it would still not give the explanation, of course, as to why this is being done and what the effect is, what is the effect of not proclaiming certain sections of an act. The Committee might wish to take that back to the Privy Council Office and say that where safeguards, or something of that kind, are not being proclaimed, in effect, that they should point it out in an explanatory note.

The Vice-Chairman: Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Vice-Chairman: Well, I think we have reached the end of our agenda. If there are not further questions the meeting is adjourned.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, half a second, we are (inaudible) in the other thing . . .

The Vice-Chairman: Oh, I am sorry, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Unless any member wants to raise questions on this last bundle of material.

The Vice-Chairman: I will not bother reading in the numbers of these.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, it is all right.

The Vice-Chairman: It is all here, and nobody has any comment with regard to them, so the meeting is now adjourned to the call of the Chair.

[*Translation*]

M. Eglington: Monsieur le président, cette réponse est importante. Bien sûr, les membres se rappelleront qu'au terme des nouvelles dispositions, pour l'impression des textes dans la Gazette une note explicatoire ne peut tenir lieu de proclamation, et c'est l'un des cas où une proclamation n'est pas suffisamment explicite. Il n'y aura pas d'explication . . . Il n'y aura aucune explication quant à savoir pourquoi certaines parties de la proclamation sont appliquées et d'autres, pas.

Le vice-président: Bien, vous dites dans votre lettre que vous avez demandé une simple explication et qu'on ne vous l'a pas fournie.

M. Eglington: Non, j'ai reçu l'explication, mais les nouvelles dispositions pour l'impression des notes explicatives dans la Gazette ne vont pas mettre fin à de telles demandes à l'avenir, soit du comité ou d'autres citoyens intéressés. Les notes explicatives ne doivent pas être publiées comme ayant valeur de proclamation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Autrement dit, vous avez reçu votre explication, mais ceux qui liront la proclamation ne l'auront pas et ils devraient en avoir.

M. Eglington: C'est bien cela.

Le vice-président: Alors notre recommandation, c'est qu'ils étudient cette question à nouveau et qu'ils impriment les notes explicatives, n'est-ce pas?

M. Eglington: Eh bien, le comité a accepté les propositions du colonel Chassé, lequel, je crois, a travaillé à un projet visant à inclure le titre de la proclamation dans les sections à proclamer, mais, bien sûr, cela ne fournirait aucune explication sur les motifs, sur les effets, sur l'effet de ne pas proclamer certains articles d'une loi. Le comité souhaitera peut-être renvoyer la question au bureau du Conseil privé en disant que, lorsque des garanties ou quelque chose de ce genre ne sont pas proclamées, il faudrait que ce soit contenu dans les notes explicatives.

Le vice-président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Bien, je pense que nous avons épuisé l'ordre du jour. S'il n'y a pas d'autres questions la séance est levée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, une minute, nous sommes (inaudible) dans l'autre chose.

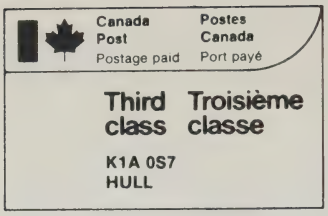
Le vice-président: Oh, excusez-moi, oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): A moins que les membres aient des questions sur ce dernier paquet de documents.

Le vice-président: Je ne prendrai pas la peine d'en lire les numéros.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, ça va.

Le vice-président: Tout est là, et il n'y a pas de commentaires, le comité suspend donc ses travaux jusqu'à nouvel ordre.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEM
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Tuesday, April 18, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 23

Le mardi 18 avril 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

LIBRARY
MAY 17 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

26347—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*)
Béchard
Brewin
Gauthier (*Ottawa-Vanier*)
Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:
M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond
Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M^me^)
Joyal
Lambert (*Bellechasse*)
Leblanc (*Laurier*)
McKinley—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Tuesday, April 18, 1978:

Mr. Hnatyshyn replaced Mr. Dinsdale.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mardi 18 avril 1978:

M. Hnatyshyn remplace M. Dinsdale.

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 18, 1978
(24)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Mrs. Holt, Messrs. McKinley and Robinson.

Other Senator present: The Honourable Senator Bosa.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From Sunshine Association: Miss Elizabeth Block, Research Director and Mr. Jeffry Lyons, Q.C., Vice-President.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6.*)

Ordered,—That the brief submitted by the Sunshine Association and the document entitled "Prohibitions against the release of Government information contained in the Statutes of Canada" by Mr. François Pépin be printed as appendices to this day' Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendices "RSI-16"and "RSI-17".*)

The witnesses answered questions.

At 11:10 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 AVRIL 1978
(24)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, M^me^ Holt, MM. McKinley et Robinson.

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bosa.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: De Sunshine Association: M^lle^ Elizabeth Block, directrice de la recherche et M. Jeffry Lyons, c.r., vice-président.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (*Voir procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6.*)

Il est ordonné,—Que le mémoire présenté par la Sunshine Association et le document intitulé «Interdictions de divulgation de renseignements gouvernementaux contenus aux Statuts du Canada» par M. François Pépin soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendices «RSI-16» et «RSI-17».*)

Les témoins répondent aux questions.

A 11 hs10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 18, 1978

• 0935

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I see we have a quorum for taking evidence, and we are delighted and honoured to have some distinguished representatives from Toronto of the group known as Sunshine, Mr. Lyons and Miss Block. Is Miss Block going to be the spokesman?

Miss Elizabeth Block (Research Director, Sunshine): Yes, I will read the summary of the brief we have submitted and it will not take very long.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I compliment you. I think they have it both in French and English.

Mr. Jeffery Lyons, Q.C. (Vice-President, Sunshine): That is correct. May I just indicate to the members that my name is Jeffrey Lyons and I am the vice-president of this association; Elizabeth Block is our research director. Under her guidance the brief was written and she will now present a summary. After that we invite, of course, questions from the Committee as to our position on various facets of the green paper.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder if before starting it would be agreed that the brief and other documents be printed and read into the record.

Miss Block: The federal government collects information on a massive scale. By the way, I should tell you that I am aware that most of what I have to say you already know. Most of that information is secret, and estimates range up to 80 per cent (—) I think that was the estimate by Guy Hanson out of Dalhousie (—) and we, the citizens of Canada, have no right to obtain any of it although it was gathered at public expense for presumably public purposes.

The pernicious effects of government secrecy, both on the lives of individuals and the life of the nation as a political community, are profound. A few examples (1) For six years the federal and Quebec governments kept secret a report recommending warning the people of part northwestern Quebec not to eat local fish since it contained dangerous amounts of mercury.

(2) The federal government knew as far back as the nineteen-sixties that there were high levels of radiation around Port Hope, but did nothing to find out whether residents were at risk until Energy Probe and the CBC forced them out into the open.

(3) When the decision to build Pickering Airport was announced, the federal government was in possession of a report saying that Malton Airport could be expanded and that there was no need for a new airport. But that report was not released until much later under heavy political pressure.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 18 avril 1978

[*Translation*]

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons le quorum et nous pouvons donc entendre les témoins. Nous sommes ravis et honorés d'avoir des représentants distingués de Toronto comme témoins, ce matin. Ils font partie du groupe Sunshine. Il s'agit de M. Lyons et de M^lle^ Block. M^lle^ Block sera-t-elle le porte-parole du groupe?

Mlle Elizabeth Block (directeur de la recherche, Sunshine): Oui, et je vais vous lire le résumé du mémoire que nous vous avons soumis, ce qui ne prendra pas beaucoup de temps.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous félicite. Je crois que votre mémoire est publié à la fois en français et en anglais.

M. Jeffery Lyons, c.r., (vice-président de Sunshine): Oui. J'aimerais signaler aux membres du Comité que mon nom est Jeffery Lyons et que je suis le vice-président de l'association. Élizabeth Block est notre directrice de la recherche. C'est sous sa direction qu'a été rédigé le mémoire dont elle vous présentera maintenant un résumé. Par la suite, nous sommes prêts à répondre aux questions du Comité au sujet de notre optique quant aux différents points du Livre vert.

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de commencer, j'aimerais demander l'accord des membres du Comité pour que le mémoire et les autres documents soient imprimés comme ayant été lus.

Mlle Block: Le gouvernement fédéral recueille des renseignements à une grande échelle. Soit dit en passant, nous savons que vous êtes au courant de la plupart des choses que nous avons à dire. La plupart de ces renseignements sont secrets—jusqu'à 80 p. 100 selon certaines estimations—je crois qu'il s'agit de l'évaluation faite par Guy Hanson, de l'université Dalhousie. Les citoyens du Canada n'y ont pas accès, alors que ces renseignements ont été recueillis aux frais du public pour des raisons vraisemblablement publiques.

Les effets pernicieux du secret dont s'entoure le gouvernement, tant sur les particuliers que sur la nation en tant que collectivité politique, sont profonds. Voici quelques exemples: (1) Pendant six ans, le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois ont gardé un rapport recommandant de prévenir la population d'une partie du nord-ouest du Québec de ne pas manger le poisson attrapé dans leur région, puisqu'il contenait des doses de mercure dangereuses.

(2) Le gouvernement fédéral savait dès les années 60 que les niveaux de rayonnement autour de Port Hope étaient élevés, mais aucune mesure n'a été prise pour savoir si les résidents couraient des risques jusqu'à ce que l'association Enquête Énergie et la société Radio-Canada aient rendu l'affaire publique.

(3) Lorsque la décision de construire l'aéroport de Pickering a été annoncée, le gouvernement fédéral possédait un rapport stipulant que l'aéroport de Malton pourrait être agrandi et que la construction d'un nouvel aéroport n'était pas nécessaire—mais le rapport n'a été publié que beaucoup plus tard en raison des fortes pressions politiques qui furent exercées.

[*Texte*]

Since 1973 there have been voluntary guidelines for the disclosure of information to members of Parliament, and they supposedly apply to a request for information from members of the public as well. But in the words of John Turner:

> Because the exemptions are so broad, because it is the government which decides whether the exemptions apply or not, and because there are no legal rights or any legal procedures by which the citizen can challenge the scope of the exemptions, there is today no right to know in Canada.

The exemptions suggested by the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents are even broader and allow for even more unfettered discretion on the part of government.

• 0940

Sunshine is asking for legislation that would give anyone the right to obtain any information held by government unless it is specifically exempted; would require government to produce the information within a specified time or give a reason for refusing; require all government departments to maintain indices of the information they hold; pravide an appeal mechanism and final appeal to the courts for citizens denied information, with the onus on government to show why the information should be kept secret; and safeguard individual privacy.

Now, I am speaking briefly to a couple of objections that have been raised. There is more on these in the full body of the brief. One is ministerial responsibility. Some people have expressed fears, and "some people", includes Gardon Robinson, that free access to information would undermine "ministerial responsibility"—a phrase which seems to bear a certain resemblance to committing a sin against the Holy Ghost, since while everyone agrees that it is about the worst thing you can do, nobody seems to be able to tell you just what it is. Sunshine holds that ministerial responsibility applies to decisions involving government policy, and access to information should not be a matter of government policy; it should be a matter of legal right and cabinet ministers should be no more free than any other citizen to decide whether or not they are in compliance with the law.

Excessive cost. The government already spends huge sums disseminating information which it wants us to have, some of it quite useless, if not downright propaganda, and which would in any case be no loss to the world if it were eliminated. Let some of that money be spent letting us find out what we want to know.

Pierre Elliot Trudeau, in his previous incarnation before he became Prime Minister—and I am sure he has long since regretted saying this, but he did say it—said

> Democratic progress requires the ready availability of true and complete information. In this way people can objectively evaluate the government's policies. To act otherwise is to give way to despotic secrecy.

[*Traduction*]

Depuis 1973, des directives «volontaires» s'appliquent à la divulgation de renseignements aux députés et elles sont censées s'appliquer également aux demandes de renseignements du public. Mais, comme le disait John Turner:

> Parce que les exceptions sont si vastes, parce que c'est le gouvernement qui décide si les exceptions s'appliquent ou pas et parce qu'il n'existe aucun droit juridique ni aucune procédure juridique qui permette aux citoyens de contester la portée de ces exceptions, *il n'existe au Canada aujourd'hui aucun droit de savoir.*

Les exceptions que propose le Livre vert sur La législation sur l'accès aux documents du gouvernement sont encore plus vastes et prévoient un pouvoir discrétionnaire encore plus dégagé de la part du gouvernement.

L'Association SUNSHINE demande des mesures législatives qui accorderaient à chacun le droit d'obtenir tout renseignement que détient le gouvernement, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une exception précise; exigeraient du gouvernement qu'il publie tout renseignement dans un certain délai ou qu'il donne les raisons de son refus; exigeraient de tous les ministères qu'ils tiennent une liste des renseignements qu'ils possèdent; prévoiraient, pour les citoyens qui se verraient refuser les renseignements demandés, une procédure d'appel en dernier recours; ceux-ci pourraient se pourvoir devant les tribunaux et le gouvernement serait obligé de démontrer pourquoi les renseignements doivent rester secrets—; protégeraient la vie privée.

Je vais maintenant citer certaines objections qui ont été soulevées. Veuillez vous reporter pour les détails au mémoire. Une de ces objections est la responsabilité ministérielle. Certains craignent, y compris Gordon Robinson que le libre accès à l'information ne sape la responsabilité ministérielle—expression qui, d'ailleurs, comporte une certaine ressemblance avec la notion de péché contre le Saint-Esprit, puisque personne ne peut l'expliquer, bien que chacun s'accorde à dire que c'est la pire chose à faire. L'Association *SUNSHINE* estime que la responsabilité ministérielle s'applique aux décisions portant sur les directives gouvernementales et que l'accès à l'information ne devrait pas relever de ces dernières. Ce devrait être un droit juridique et les ministres ne devraient pas pouvoir, plus que tout autre citoyen, décider s'ils respectent ou non la loi.

Les frais excessifs. Le gouvernement dépense déjà d'énormes sommes pour diffuser les renseignements qu'il veut nous donner, dont certains sont tout à fait inutiles quand ils ne constituent pas de la propagande directe. Qu'une partie de cette argent soit dépensée afin de nous laisser trouver ce que *nous* voulons savoir.

Avant de devenir premier ministre et je suis sûre qu'il a eu le temps de regretter ses paroles, Pierre Elliott Trudeau disait:

> Le progrès démocratique nécessite l'accès immédiat à une information exacte et complète. Ainsi, le public pourra évaluer objectivement les mesures prises par le gouvernement. Agir autrement serait ouvrir la voie au secret despotique.

[*Text*]

Czarist Russia was described as a despotism tempered by assassination. We do not want to see the day when Canada can be described as a despotism tempered by leaks. It is time to open the doors of government and let the sun shine in.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Béchard.

M. Béchard: Merci, monsieur le président.

Je veux d'abord féliciter l'Association pour le droit à l'information d'avoir publié son mémoire dans les deux langues officielles.

Je vois ici ce que la première recommandation de l'Association se lit comme suit:

> give anyone the right to obtain information held by government unless it is specifically exempted . . .

Est-ce que vous pourriez, mademoiselle, me dire que vous entendez par "spécifiquement exempté"? Qu'est-ce que vous exempteriez, vous, les gens de "Sunshine", pour que le soleil brille partout?

Mr. Lyons: Mr. Béchard, in our brief, on . . .

Miss Block: It is the top of page 7 in the English copy . . .

Mr. Lyons: . . . page 7 . . .

Miss Block: . . . The paragraph outlines some suggestions, anyway, as to what we feel would be proper exemptions. I did not go into great detail in this because various other organizations like ACCESS have already done so. Basically, we think documents should be exempted when it is clear that to release them would cause either public or private harm, and the onus should be on the government to show that this would be so. Cabinet documents, yes; personal information, yes . . .

• 0945

Mr. Béchard: Cabinet documents, yes? They would be exempt?

Miss Block: Yes.

Mr. Lyons: To the extent of advice or opinion, but the factual substance of it going to the Cabinet we still say should be open to access.

Miss Block: Here I would like to refer to the Walter Rudnicki case, which was also mentioned in the full brief. We do not think it should be up to a Cabinet Minister to decide whether or not a document is a Cabinet document. We think it should be up to an information arbiter and, in the final analysis, up to the courts. In the Walter Rudnicki case a court did take it upon itself to judge whether or not a document that was said to be a Cabinet document was a Cabinet document. The Minister said it was, the court said it was not. He said it was advice given to one member of Cabinet and not the Cabinet as a whole. So, subject to the qualification that not anything that somebody says is Cabinet document is necessarily a Cabinet document, yes.

[*Translation*]

La Russie tsariste a été décrite comme étant un régime despotique régi par l'assassinat. Nous ne voulons pas voir le jour où le Canada pourra être assimilé à un régime despotique régi par les fuites. Il est temps d'ouvrir les dossiers du gouvernement et de laisser filtrer l'information.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Béchard:

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman.

I would like first of all to congratulate the Association for a Right to Information for publishing its brief in both official languages.

I noticed that the first recommendation of the association read as follows:

> L'Association SUNSHINE demande des mesures législatives qui accorderaient à chacun le droit d'obtenir tout renseignement que détient le gouvernement, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une expcetion précise . . .

Could you tell me what you mean by "specifically exempted"? What would the exemption be so that the sun could really shine everywhere?

M. Lyons: Monsieur Béchard, dans notre mémoire, à la page . . .

Mlle Block: Il s'agit du haut de la page 7 de la version anglaise . . .

M. Lyons: Oui, page 7 . . .

Mlle Block: Ce paragraphe donne certaines suggestions au sujet de ce que pourraient être ces exemptions. Je ne suis pas entrée dans les détails, étant donné que différentes autres organisations, comme ACCESS par exemple, l'ont déjà fait. De façon générale, nous croyons que certains documents devraient être exemptés lorsqu'il est clair que leur divulgation causerait un préjudice au pays ou à certaines personnes, et ce serait au gouvernement de faire la preuve que tel serait le cas. Ainsi, nous disons oui pour les documents du Cabinet; oui pour l'information personnelle . . .

M. Béchard: Les documents du Cabinet, oui? Ils seraient exemptés?

Mlle Block: Oui.

M. Lyons: En ce qui concerne les avis et les opinions, oui, mais en ce qui concerne le fond et les faits, nous croyons que le public devrait pouvoir y avoir accès.

Mlle Block: J'aimerais ici parler de l'affaire Walter Rudnicki, dont on parle également dans le mémoire. Nous ne croyons pas qu'il devrait incomber à un ministre du Cabinet de décider si oui ou non un document est un document du Cabinet. Nous croyons que cette tâche devrait incomber à un arbitre en matière d'information et, en dernière analyse, aux tribunaux. Dans l'affaire Walter Rudnicki, un tribunal s'est octroyé la responsabilité de décider si oui ou non un document que l'on déclarait document du Cabinet en était vraiment un. Le ministre avait dit qu'il s'agissait d'un document du Cabinet, mais le tribunal a déclaré le contraire. Le tribunal a en effet décidé qu'il s'agissait d'un conseil qui avait été donné à un des membres du Cabinet et non au Cabinet tout entier. Ainsi donc,

[*Texte*]

Mr. Lyons: I would just address myself to one further aspect. On the area of national security, which I am sure you have heard from in other briefs, to some extent we adopt the same position as the Canadian Bar Association, in so far as we are not very happy with the definition of national security. It is our group's belief that national security, as it has been discussed in the preparation of the Freedom of Information Act in the United States, is too much of a catch-all phrase. We would prefer to see something other than "national security", such as in the United States it is "national defence and foreign affairs". If in any event the word "national security" is going to be used as one of the exemptions, then we would ask that certainly the classification system in this country should be updated, which I understand is being discussed right now, and secondly of all, of course, the Official Secrets Act be brought more in line for the purpose that it was originally intended. I just wanted to go into that point.

Miss Block: I did use the phrase "national security" here partly because it did not occur to me to cudgel my brains and think up another phrase. It is a phrase which nowadays has unfortunate connotations and I think we would prefer to see something less comprehensive, less vague, maybe something "dangerous to the safety of the realm," something indicating real, clear and present danger, not sort of intimations of insecurity.

M. Béchard: Pourquoi craignez-vous d'employer ces deux mots: «sécurité nationale»? Est-ce que vous pensez que cela n'existe pas? Vous dites que cela a une mauvaise connotation présentement. S'il y en a une mauvaise, je ne sais pas qui la donne, mais j'aimerais savoir pourquoi vous ne voulez pas employer ces termes-là? Il y a la sécurité privée. Est-ce qu'il ne peut pas y avoir la sécurité nationale?

Miss Block: There certainly is national security. The trouble is the phrase has been used in contexts which are no doubt familiar to everyone. It has been used as a catch-all to cover anything the government wants to keep secret. I believe there is something in the Green Paper where it is virtually admitted that national security classifications have been used to cover documents which the government wanted to keep secret for other reasons.

Mr. Lyons: If I may just elaborate further . . .

M. Béchard: Je comprends que vous dites que cela a été employé à toutes les sauces, mais cela, il resterait à prouver si c'est bien le cas.

De toute façon, en parlant de mécanismes d'appel, il a été question, dans les mémoires antérieurs, de la création d'un commissaire à l'information, un genre d'ombudsman.

[*Traduction*]

nous disons que les documents du Cabinet devraient être exemptés, tout en précisant que ce que certaines personnes considèrent comme documents du Cabinet n'en sont pas nécessairement.

M. Lyons: J'aimerais parler ici d'un autre aspect de cette question. Dans le domaine de la sécurité nationale, dont vous avez sans doute entendu parler dans d'autres mémoires, nous adoptons dans une certaine mesure la même position que celle de l'Association du Barreau canadien, en ce sens que nous ne sommes pas très heureux de la définition de la sécurité nationale. Nous pensons que ce terme, qui a fait l'objet de discussions lors de la préparation de la Loi sur la discussion lors de la préparation de la Loi sur la liberté d'information, aux États-Unis, est un terme beaucoup trop général. Nous préférerions utiliser une autre expression, comme celle qui est utilisée aux États-Unis: «défense nationale et affaires étrangères». Si pourtant cette expression de «sécurité nationale» est utilisée et fait l'objet d'une exemption, nous croyons qu'il faudrait mettre à jour le système de cote des documents selon le degré de confidentialité, ce qui, si je comprends bien, fait l'objet de discussions à l'heure actuelle; deuxièmement, la Loi sur les secrets officiels devrait être invoquée dans le but pour lequel elle a été édictée. Je voulais attirer votre attention sur ces deux points.

Mlle Block: Si j'ai utilisé l'expression «sécurité nationale», c'est que je n'ai pas voulu me creuser les méninges afin de trouver une meilleure expression. Malheureusement, à l'heure actuelle, l'acception de ce terme a changé et nous aimerions quelque chose de moins vague, peut-être comme: «dangereux pour la sécurité du royaume», quelque chose qui indiquerait un danger réel et évident, et non un danger présumé.

Mr. Béchard: Why do you fear using these words: "national security"? Do you think that there is no such thing as national security? You say that at the present time the term acquired a bad connotation. I do not know whom we have to thank for this connotation, but I would like to know why you do not want to use this term? Since there is such a thing as private security why can we not imagine such a thing as national security?

Mlle Block: La sécurité nationale est bien quelque chose qui existe. Le problème est que cette expression a été utilisée dans des contextes que nous connaissons tous sans doute très bien. Cela a été utilisé de façon générale pour recouvrir tout ce que le gouvernement désire garder secret. Je crois que le Livre vert admet, à toutes fins pratiques, que les cotes de sécurité nationale sont utilisées à l'égard de documents que le gouvernement désire garder secrets pour d'autres raisons.

M. Lyons: Si vous me le permettez, je vais vous donner d'autres précisions . . .

Mr. Béchard: You say that the term was used as a catch-all phrase; it still has to be proven.

As far as the question of appeal mechanism is concerned, other briefs recommended the creation of an information commissioner, a sort of ombudsman.

[*Text*]

Je n'ai pas lu votre mémoire, même s'il est écrit en français. Je n'ai pas eu le temps de le lire, mais est-ce que vous, comme le témoin qui a comparu devant nous, avant vous, la semaine dernière, recommanderiez que cet ombudsman-là autre chose qu'un politicien, qu'un ancien politicien? D'après l'association qui a comparu la semaine dernière, un politicien, ce n'est pas bon à grand chose. Quand ça a fait de la politique, c'est rendu «au coton» après, et ça ne peut pas avoir de jugement, un politicien. Iriez-vous aussi loin que de tenir mordicus à ce que ce ne soit pas un ancien politicien ou quelqu'un qui a fait partie de la bureaucratie?

• 0950

Mr. Lyons: We certainly are not of the opinion that politicians are no good, but . . .

Mr. Béchard: Some are.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Some are better than others.

Mr. Lyons: Yes.

Miss Block: They are good for different things.

Mr. Lyons: Our position on judiciary view is that we are not opposed to the idea of an independent arbiter or an ombudsman. The concern of various organizations if they appoint, as you may call it, a politician of a certain political persuasion which happens to be of the government majority, is that that person will not be necessarily independent. That does not concern me as much; if you look in Ontario at Arthur Maloney, who is th Ombudsman, as far as his political stripe I guess he was a Conservative but that individual has been able to make that department independent. It depends on what teeth that act has compared to the powers he has. Right now the feeling is that the Privacy Commissioner does not really have enough power to act in an independent manner; his arms are tied with respect to the certain documents that he can see and the rights of redress from what decisions are made by him.

All we ask is that this person have the right of full disclosure to him whether in camera or not and if that decision is not satisfactory to the person who whishes to have that document released then the independent judiciary review should be to the courts. We are not advocating a direct access to the courts; we would feel that that person had proper power that he could be an independent arbiter or ombudsman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But you would have—if I may intervene as a sort of supplementary, Mr. Béchard, an ultimate recourse to the courts.

Mr. Lyons: Yes, definitely.

Miss Block: I would like to read the reference to that out of the full brief. I did not go into the process of appeal in any great depth, only to say that we feel that ultimate appeals should be to the courts for the reason that:

> . . . any information board, tribunal or arbitrator must, if it is to be strong enough and independent enough to do the job properly, be endowed with the same powers as a

[*Translation*]

I have not read your brief, even though it is written in French, as I have not had the time to do so, but I would like to ask you if, like the witness who appeared before us last week, you would recommend that the ombudsman were not a former politician? According to this witness, politicians are not that good anyway, they have poor judgment and a retired politician should not be retained. Would you go as far as insisting that it should not be a former politician or civil servant?

M. Lyons: Il est bien évident que nous ne jugeons pas que les hommes politiques ne sont bons à rien, mais . . .

M. Béchard: Certains sont bons.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a des bons et des moins bons.

M. Lyons: Oui.

Mlle Block: Ils sont bons pour certaines choses.

M. Lyons: Du point de vue judiciaire, nous jugeons que l'idée d'un arbitre ou d'un ombudsman indépendant n'est pas mauvaise. Le problème pour certains organismes est que, si l'on nomme ce que vous appelez un homme politique appartenant à un parti politique qui se trouverait être le parti au pouvoir, il y a toujours le risque qu'il ne soit pas tout à fait objectif. Personnellement, cela ne m'inquiète pas tellement; on sait qu'en Ontario, c'est Arthur Maloney qui est l'ombudsman, et je crois qu'il était conservateur, mais cela ne l'a pas empêché d'assurer l'indépendance de son service. Tout dépend en fait des dispositions de la loi et des pouvoirs qui lui sont conférés. A l'heure actuelle, on estime que le commissaire en question ne dispose réellement pas d'assez de pouvoir pour agir de façon indépendante; il a les mains liées pour ce qui est de certains documents et ses décisions ne sont pas forcément exécutoires.

Tout ce que nous demandons, c'est que cette personne ait accès à tous les documents, que ce soit à huits clos ou non, et que si la décision ne satisfait pas la personne souhaitant voir le document, la question soit renvoyée aux tribunaux. Toutefois, nous ne préconisons pas que cette mesure soit prise directement; nous pensons que la personne désignée pourrait être véritablement considérée comme un arbitre indépendant ou un ombudsman.

Le coprésident: (sénateur Forsey): Mais vous auriez—si vous me permettez une question complémentaire, monsieur Béchard—les tribunaux comme recours ultime.

M. Lyons: Oui, certainement.

Mlle Block: J'aimerais vous lire ce que nous en disons dans notre mémoire. Je n'ai pas beaucoup approfondi la procédure d'appel, mais nous estimons que les appels doivent, en dernier recours, être renvoyés aux tribunaux, parce que:

> . . . tout conseil, tribunal ou arbitre d'information doit, s'il doit être assez fort et assez indépendant pour exercer ses fonctions convenablement, disposer des mêmes pouvoirs

[*Texte*]

court of law; so there is no point in not going straight to the real thing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What page is that at in your brief?

Miss Block: Five.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You had finished, had you, Mr. Béchard?

M. Béchard: J'avais un seul commentaire, en terminant. Il n'y a pas de personnes qui deviennent plus indépendantes que les anciens politiciens après qu'ils ont quitté la . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela vous a touché à vif.

M. Béchard: Merci, Monsieur.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They descend to a higher level and they refine all their sins. Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Thank you, Mr. Chairman. I wonder if you could tell us a little bit more about your organization. It seems to me that you have plans for more than just the passing of freedom-of-information legislation. How about your membership, et cetera?

Mr. Lyons: May I address myself to that question? We like to look at our organization as a sort of voice of the people. This organization was launched approximately a month and a half ago. It got started essentially as a sort of fountainhead organization of various interest groups. I came to be interested in this organization because I represent a consumers association of various advocacy programs. Other directors are involved in environmental interest groups.

As a result, we got together to launch this group to try to persuade governments, both provincially and federally, to bring in proper freedom-of-information laws to allow the public to have more access. In particular, quite frankly, I acted for the Association of Dissatisfied Firenza owners and still do. And the frustration I found several years ago with respect to obtaining a report from the Department of Transport with respect to studies done on the Firenza motor vehicle caused me undue frustration. There was a Professor Black from Carleton University who did a study with respect to the Firenza motor vehicle and said that the problem was with the maintenance of the vehicle but the government would never release the report to us. That frustration in part has caused me to come to this position today. Also, I act as counsel for the rusty Ford owners association in our class action suit, as you have probably heard. And at that time what annoyed me was that the Department of Transport, although they were having numerous complaints and they were in the thousands, never really had any release of these studies and what the problem was. We have our voluntary rust code today, but that never became apparent until the public took into their own hands to do it, and we knew that there were many complaints. And this goes on and on today with the Department of Transport, that many

[*Traduction*]

qu'un tribunal; il n'y a donc aucune raison de ne pas aller jusqu'au bout.

Le coprésident (sénateur Forsey): A quelle page est-ce dans votre mémoire?

Mlle Block: A la page 9.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, je vois.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous aviez terminé, monsieur Béchard, n'est-ce pas?

Mr. Béchard: I only had one more comment. No one becomes more independent than a former politician after he has left . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): You really felt the attack.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (M. Baldwin): Ils descendent d'un niveau supérieur et se purifient de tous leurs péchés. Monsieur McKinley.

M. McKinley: Merci, monsieur le président. Pourriez-vous nous expliquer un peu mieux comment fonctionne votre organisation. Il me semble que vous avez des projets allant au-delà de l'adoption d'une loi sur la liberté d'information. Comment recrutez-vous vos membres, etc.?

M. Lyons: Puis-je répondre à cette question? Nous considérons notre organisme comme, si vous voulez, la voix du peuple. Il a été mis sur pied il y a environ un mois et demi. Tout a essentiellement commencé comme un genre de regroupement de divers groupes d'intérêts. Je m'y suis intéressé parce que je représente une association de consommateurs préconisant divers programmes. D'autres, au contraire, s'intéressent à l'environnement.

Aussi, nous nous sommes retrouvés pour lancer ce groupe afin d'essayer de persuader les gouvernements, tant aux niveaux provincial que fédéral, d'adopter des lois sur la liberté d'information qui permettent au public d'avoir davantage accès à ces informations. En particulier, je vous dirai très franchement que je me suis occupé de l'association des propriétaires mécontents de leur Firenza, et ce n'est pas terminé. Les difficultés que j'ai eues, il y a plusieurs années, à obtenir un rapport du ministère des Transports sur les études effectuées à propos de cette voiture Firenza m'ont véritablement outré. Un certain professeur Black, de l'université Carleton, avait effectué une étude sur cette voiture et déclaré qu'il s'agissait d'un problème d'entretien, mais le gouvernement n'a jamais voulu nous remettre ce document. C'est ce sentiment de frustration qui m'a amené, en partie, à adopter cette position aujourd'hui. J'agis également en tant qu'avocat auprès de l'association des propriétaires de Ford endammagées par la rouille, dans le cadre de notre poursuite collective, comme on vous l'a probablement déjà dit. Et à ce moment-là, ce qui m'a irrité de la part du ministère des Transports, c'est qu'il n'a jamais vraiment publié des études portant sur le problème, ni élucidé ce dont il s'agissait vraiment, en dépit du nombre très élevé de plaintes, qui se chiffraient dans les milliers, qu'on lui

[*Text*]

problems of car owners are still being given to the department and they are not being released and that is an ongoing dispute between the Automobile Protection Association, for which I also act as counsel, and the Department of Transport.

• 0955

I know I am getting off the subject a bit, but I think it shows my frustration and why I am here and also the frustration of many other members of the group.

As far as our membership is concerned, it is small right now, it is approximately 100 members. Unfortunately, the Acting Director, Marion Miller, whom we hired at the time, died in this plane crash in Cranbrook, British Columbia, and it slowed down our membership drive, but I can assure you that we speak for many thousands of people in this country, because I am now the spokesman for the Consumers' Association of Canada (Ontario) on this Committee, and the same with the environmental groups, such as the Environmental Law Association and Pollution Probe. So directly we are small, indirectly we are very large. I do not know if I have answered your question, maybe indirectly I have.

Mr. McKinley: Yes, you have answered it.

Mrs. Holt: May I ask a supplementary on that? May I? You assume that you represent all these people. You assume that, do you not?

Mr. Lyons: Well, the Consumers' Association of Canada (Ontario) if you phoned them today and asked them, we want something done on the freedom of information, they direct all that to me. They have passed resolutions supporting a Freedom of Information Act, I have the support of their executive and I am their spokesman. So, more than that—sure, I imagine if I went out and interviewed every individual member, we have 25,000 members in Ontario, that some of them would not know anything about freedom of information, others maybe could care less. But that is the mandate that I have from the Consumers' Association of Canada (Ontario) as far as their executive is concerned.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, something like members of Parliament, Mr. Lyons, who are here and speak in Parliament and vote in Parliament, sometimes they may have some doubt as to whether they speak unanimously for all of the people in their constituency.

Mrs. Holt: They have been elected; they have been elected.

[*Translation*]

faisait parvenir à ce sujet. Il existe aujourd'hui un code antirouille établi sur une base volontaire, mais cela est devenu une réalité seulement dès lors que le public a décidé de se servir de la question, alors que nous savions bien qu'on avait fait un bon nombre de plaintes. Cela se passe encore comme cela aujourd'hui au ministère des Transports, c'est-à-dire qu'un grand nombre des problèmes des propriétaires d'automobiles sont présentés au ministère et ensuite, on ne les publie pas, ce qui perpétue le différend opposant l'Association de protection des automobilistes, dont je suis également le conseiller juridique, et le ministère des Transports.

J'admets que je m'éloigne un peu du sujet, mais je crois que cela illustre bien mon sentiment de frustration et la raison pour laquelle je suis ici, ainsi que le sentiment de frustration de bon nombre d'autres membres du group.

Pour ce qui est du nombre de membres de notre association, à l'heure actuelle, il s'établit à environ seulement 100 personnes. Malheureusement, la directrice intérimaire, Marion Miller, que nous venions d'embaucher, est décédée dans l'accident d'avion, à Cranbrook, en Colombie-Britannique, et cela a ralenti les efforts que nous déployions pour recruter des gens. Je peux tout de même vous assurer que nous représentons plusieurs milliers de personnes de notre pays, étant donné que je suis maintenant le porte-parole de l'Association canadienne des consommateurs (Ontario) auprès de ce Comité, et également de groupes soucieux de l'écologie, comme l'Environmental Law Association et Enquête Pollution. Donc, malgré notre petit nombre, nous représentons, indirectement, une multitude de gens. Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, enfin, peut-être l'ai-je fait indirectement.

Mr. McKinley: Oui, vous y avez répondu.

Mrs. Holt: Puis-je poser une question supplémentaire à ce sujet? Le puis-je? Vous croyez représenter tous ces gens. Vous présumez cela, n'est-ce pas?

Mr. Lyons: Eh bien, si vous téléphoniez à l'Association canadienne des consommateurs (Ontario), si vous leur téléphoniez aujourd'hui et leur demandiez des renseignements sur l'accès à l'information, cette demande me serait acheminée. Cette association a adopté des résolutions appuyant l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information; son exécutif m'a accordé son appui et je parle en leur nom. Par conséquent, je me considère comme plus que cela, bien entendu, je suppose que si je me donnais la peine d'interviewer chaque membre à titre particulier, il y en a 25,000 en Ontario, certains d'entre eux ne sauraient rien sur l'accès à l'information et d'autres ne s'en soucieraient pas du tout. Mais j'ai reçu le mandat du comité exécutif de l'Association canadienne des consommateurs (Ontario).

Le coprésident (M. Baldwin): Eh bien, cela rappelle un peu les députés, monsieur Lyons, qui sont ici et parlent et votent en Chambre; parfois, ils éprouvent quelque doute sur le fait qu'ils parlent au nom de tous leurs commettants.

Mrs. Holt: Ils ont été élus; ils ont été élus.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think the directors have been elected. Mr. McKinley.

Mr. McKinley: We have in the Cabinet a Minister of Consumer and Corporate Affairs. He has set up quite a large ministry, I do not like to call it a bureaucracy, but he has quite a large ministry. They have set up offices in different locations all across Canada, staffed them with very competent people. In your problems with the Firenza owners, the rusty Ford problem that you have had, was the Department of Consumer and Corporate Affairs of no use to you? Should we get rid of it?

Mr. Lyons: Shall we get rid of the department—all I know is that . . .

Mr. McKinley: I want to know if it was of any use to you. That is what they are supposed to be there for, to help consumers with their problems.

Mr. Lyons: Actually, I will be quite fair. At the time, if we are getting into specifics, at the time of the rusty Ford owners case the Minister at that time, Mr. Mackasey, was of great assistance to us, but that was after the fact. What we are saying is that it is still a problem today and it really is not that department. I mean, that is the department we can go through, but we are not getting information from the Department of Transport as to hazardous problems with respect to motor vehicles. Time and time again we are reporting to them through the Automobile Protection Association problems of motor vehicles, and they could be safety related, and those reports are not being published until there is a recall. We have correspondence in that regard to back up that assertion. All we are saying is that that is a great concern, that is a specific area. That is an area, I appreciate and you can appreciate, that I am very interested in. Consumer Affairs, other than what we are involved with in other areas, has been of no assistance to us in that area because it is not their department and I am prepared to get involved with the Department of Transport which is another jurisdiction.

Mr. McKinley: Well, let us say, did the consumers go to Consumer Affairs and get no place before they came to you? I recognize that probably you and Consumer and Corporate Affairs would be on opposite sides. They are both trying to do the same thing.

• 1000

Mr. Lyons: Actually, as a matter of fact, if we are passing out compliments, I may say I have worked very closely with Consumer and Corporate Affairs and I get along with them very well. The problem is that their hands are tied when we get into these areas of hazardous products, as you may call them, and I have no complaint with Consumer and Corporate Affairs

[*Traduction*]

Le coprésident (Mr. Baldwin): Mais je crois que les directeurs ont été élus. Monsieur McKinley.

Mr. McKinley: Il y a, au sein du Cabinet, un ministre titulaire du portefeuille de la Consommation et des Corporations. Il a établi un ministère assez considérable; je n'aime pas dire qu'il s'agit d'une bureaucratie, mais ce ministère est certainement très gros. On a établi des bureaux dans divers endroits, partout au Canada, et on les a dotés d'un personnel très compétent. Lorsque vous avez eu des difficultés avec la voiture Firenza, ce problème de rouille des voitures Ford, le ministère de la Consommation et des Corporations vous a-t-il apporté une aide quelconque, non? Devrions-nous nous en débarrasser?

Mr. Lyons: Allons-nous nous débarrasser du ministère. Tout ce que je sais, c'est que . . .

Mr. McKinley: J'aimerais savoir s'il vous a été d'un quelconque soutien, car c'est bien pour cela qu'il a été établi, pour venir en aide aux consommateurs lorsqu'ils ont de la difficulté.

M. Lyons: En toute justice, à cette époque, plus précisément à l'époque du cas des propriétaires de Ford endommagées par la rouille, le ministre, M. Mackasey, nous a été d'un grand secours, mais après que les faits furent connus. Nous affirmons toutefois que ce problème subsiste aujourd'hui et, bien que nous puissions recevoir de l'aide de ce ministère, nous n'en n'obtenons pas du ministère dont nous avons vraiment besoin, c'est-à-dire celui des Transports, au sujet des risques représentés par les véhicules automobiles. Nous leur avons présenté maintes et maintes fois des rapports sur le mauvais fonctionnement des véhicules automobiles, par le truchement de l'Association de protection des automobilistes; ce mauvais fonctionnement pourrait mettre en danger la sécurité, et ces rapports ne sont pas publiés avant qu'il n'y ait rappel des véhicules. Nous avons des lettres à l'appui de cette affirmation. Nous disons simplement que ce domaine précis constitue une préoccupation sérieuse. Vous vous rendez certainement compte, comme moi, que ce domaine m'intéresse beaucoup. Le ministère de la Consommation et des Corporations, en dépit de l'aide accordée dans d'autres domaines, ne nous a été d'aucune utilité pour la question que je viens de mentionner, étant donné que c'est par l'entremise d'un autre ministère, celui des Transports, que je suis disposé à passer, et cela représente une autre compétence.

M. McKinley: Eh bien, pouvez-vous nous dire que les consommateurs se sont tournés vers le ministère de la Consommation sans obtenir quoi que ce soit avant d'entrer en contact avec vous? Je suppose que vous et le ministère êtes probablement des rivaux. Ces deux organismes tentent en effet de réaliser les mêmes choses.

M. Lyons: De fait, s'il s'agit de reconnaître le travail accompli, je dois dire que j'ai collaboré de très près avec le ministère de la Consommation et des Corporations et que je m'entends très bien avec ceux qui y travaillent. Le problème vient du fait qu'ils ont les mains liées lorsqu'il s'agit d'étudier les produits qui peuvent représenter un danger, comme on

[*Text*]

and I hope that department remains. Whether it may be divided into separate departments is another question.

Mr. McKinley: But they were not able to be helpful to you in providing the information that you needed to be helpful to the consumers you are representing. Am I correct?

Mr. Lyons: That is right, in dealing with car-related problems.

The Joint Chairman (Sen. Forsey): Well, if I may ask for a supplementary, Mr. McKinley, your complaint then is not the department but government policy which makes it, presumably, impossible for the department to do what perhaps some of the officials would like to do, if they were free agents.

Mr. Lyons: Oh, that is right. There is always what we call "leaks" where you may get some information. Now, we did finally get that report from Professor Black leaked to us. But that is not the kind of form in which we want to see government, and I do not think you, as members of the Committee, want to see that, that is how we get access to government documents, because some civil servant is sympathetic to our cause. And there is not a cause that is perhaps more sympathetic than that of a car owner, because we are all car owners, and we probably all . . .

The Joint Chairman (Sen. Forsey): Not me.

Mr. Lyons: Probably one or more of you owned a rusty Ford at one time or a Firenza motor vehicle.

Mr. McKinley: Well, I will just take that further then. You feel that if we had a freedom of information act, as you have outlined in your brief here—and you are quite correct that much of the information in it is similar to other briefs that we have had—that most of your problems would have been rectified, or your situation would have been made much simpler in representing this vast number of consumers in these problems.

Mr. Lyons: Well, certainly I can envisage in those two examples I gave you that the problem would have been known and become more apparent at an earlier time so that the consumer would not have been almost—I do not want to use the word "fraud"—misrepresented, as far as the purchase of that particular motor vehicle. The fact about Black's report, that was a case of the Firenza, we wanted to be able to factually refute that report because we had our engineers testing those Firenza vehicles to show that that was not right. We did not have that opportunity and so, therefore, General Motors was able to say to the public, you see, the government examined that motor vehicle and they say it is a lack of maintenance. And we know in our heart of hearts that that was not the true case, and subsequently we have found in documentation from England that that was not true.

[*Translation*]

pourrait les appeler. Je n'ai pas de plainte à faire au sujet de ce ministère, et j'espère qu'il demeurera. Quant à savoir s'il se scindera en deux ministères distincts, c'est une autre question.

M. McKinley: Mais les gens qui y travaillent n'ont pas semblé pouvoir vous fournir les renseignements dont vous aviez besoin pour venir en aide aux consommateurs que vous représentiez. Ai-je raison?

M. Lyons: C'est juste. Lorsqu'il s'agit de difficultés reliées aux voitures.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, si je puis poser une question supplémentaire, monsieur McKinley, votre plainte ne vise pas le ministère, mais la politique du gouvernement; celle-ci empêche présumément le ministère d'effectuer le travail que certains des fonctionnaires aimeraient faire s'ils étaient agents libres.

M. Lyons: Oui, cela est juste. Il y a toujours ce que nous appelons des «fuites» nous permettant d'obtenir certains renseignements. Par exemple, nous avons finalement pu obtenir le rapport du professeur Black, qu'on nous a donné en secret. Mais ce n'est pas comme cela que nous voulons que le gouvernement procède, et je ne crois pas que vous, en tant que membre de ce Comité, voulez également cela, c'est-à-dire obtenir des documents gouvernementaux parce qu'un fonctionnaire est sympathique à notre cause. Il n'y a peut-être pas de cause qui attire davantage la sympathie que celle des propriétaires d'automobiles, parce que nous sommes tous propriétaires d'automobiles. Et nous avons probablement tous . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Pas moi.

M. Lyons: Il y en a probablement un ou plus d'un d'entre vous qui a été propriétaire d'une voiture Ford endommagée par la rouille, ou d'une Firenza, à un moment donné.

M. McKinley: Eh bien, poussons ce raisonnement plus loin. Vous estimez que s'il existait une loi régissant l'accès à l'information, comme vous l'avez précisé dans votre mémoire—et vous avez d'ailleurs tout à fait raison de dire qu'il renferme des renseignements semblables à ceux qui sont contenus dans les autres mémoires que nous avons reçus—la plupart de vos problèmes auraient été résolus, ou votre situation de représentant de ce grand nombre de consommateurs affligés par ces problèmes aurait été considérablement simplifiée.

M. Lyons: Eh bien, me reportant aux deux exemples que je vous ai donnés, les problèmes auraient été plus vite et davantage connus, ce qui aurait empêché que le consommateur soit quasiment,—je ne veux pas utiliser le mot, «escroqué»—mal représenté, pour ce qui est de l'achat de ce véhicule automobile. Revenons maintenant au rapport Black, qui étudiait la voiture Firenza. Nous voulions être en mesure de réfuter ce rapport, faits à l'appui, car nos mécaniciens avaient fait subir à ce véhicule des tests qui montraient que le rapport avait tort. Nous n'avons pas eu l'occasion de faire cela, et donc, la General Motors a pu dire au public que les spécialistes du gouvernement avaient examiné la Firenza et étaient arrivés à la conclusion que les problèmes étaient causés par un mauvais entretien. Nous savons, de façon sûre et certaine, que ce n'était pas le cas, et à la suite de cela, nous avons trouvé confirmation

[*Texte*]

But, meanwhile, there were twelve thousand of those cars sold in Canada. They were one of the shoddiest cars ever sold and, if the government had been open with us and allowed us to see that report and allowed us to factually attack it, then there might have been a few consumers in this country that would have been saved the expense and money and aggravation.

Mr. McKinley: You think consumers all the way along the line should be protected from spending their money on the wrong things?

Mr. Lyons: I think they should.

Mr. McKinley: Are you going to keep tabs on them all?

Mr. Lyons: Well, we try to do our best to help them. I mean, today we are in a very sophisticated marketplace and the consumer has to have some protection on the other side because I do not think that there is an equal balance. I am not asking for government intervention all the time. As a matter of fact, I am a great proponent of class actions and I have delivered papers on that. And I feel that if you arm us with that—I do not want to get off the subject with class actions—the consumers in this country will obtain the proper redress that they are entitled to.

The Joint Chairman (en. Forsey): Well, surely. But surely you are suggesting provided the information in the position of the government is made available to them.

Mr. Lyons: That is right, that is right. We need that. I am with that, too. You are talking about a certain statute. I did not mean to get off the subject. We are talking about certain consumer protection statutes, and I thought that is what you meant.

An hon. Member: Sorry.

Mr. Lyons: I am sorry, Mr. Chairman. We can keep on going on other subject matters for which I have appeared before the Committees.

Mr. McKinley: No, that is all. It was very interesting just to get into the background of how these people get involved in this and the specific problems they run into. That is all I have time for.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mrs. Holt.

Mrs. Holt: Thank you, Messrs. Chairmen. This is my first foray into this area and it is because I am so deeply concerned about "government" and the loss of freedom that we are seeing. And Mr. Baldwin knows very well, better than any of us, how fast it is going. And I am fearful, too, of a lawyer who comes here and says he engages in class actions, that he represents all these people, that the Consumer Affairs—and I had a personal tie-in. I worked 18 months to try to bring in a problem of safety hazards of a play pen, a fight over a play pen that Consumer Protection took on in Vancouver. They seized $26,000 worth of play pens and I hoped for support from the

[*Traduction*]

de notre point de vue dans des documents provenant d'Angleterre.

En attendant, on a vendu 12,000 de ces voitures au Canada. Ça été une des pires voitures qu'on ait vendues, sur le plan de la qualité, et si le gouvernement avait été plus ouvert à notre endroit et nous avait autorisés à voir ce rapport et à le contester, faits à l'appui, cela aurait peut-être évité à un certain nombre de consommateurs canadiens de l'énergie, des dépenses et des soucis.

M. McKinley: Vous estimez qu'on doit toujours protéger le plus possible les consommateurs des mauvaises dépenses, c'est-à-dire des dépenses portant sur les mauvaises choses?

M. Lyons: Je crois que nous devrions le faire.

M. McKinley: Avez-vous l'intention de suivre ce qu'ils font tous?

M. Lyons: Eh bien, nous faisons tout en notre pouvoir pour leur venir en aide. J'entends par là qu'aujourd'hui nous faisons face à un marché très complexe et le consommateur, de son côté, doit jouir d'une certaine protection, car j'estime qu'il n'y a pas d'équilibre entre les forces en présence. Je ne réclame pas l'intervention du gouvernement tout le temps. De fait, je suis un grand défenseur du recours collectif et j'ai déjà déposé des mémoires à ce sujet. D'après moi, si vous armez notre bras de cette arme—je ne veux pas en terminer avec le sujet sans mentionner le recours collectif—les consommateurs de notre pays obtiendront la réparation appropriée lorsqu'ils y auront droit.

Le coprésident (sénateur Forsey): Assurément, mais vous laissez certainement entendre que c'est à condition que le gouvernement leur fournisse les renseignements dont il dispose.

M. Lyons: C'est juste, c'est juste. Nous avons besoin de cela. Je préconise également cela. Vous mentionnez une certaine loi. Je ne voulais pas m'éloigner du sujet. Nous parlons de certaines lois assurant la protection du consommateur, et je croyais que c'est ce que vous vouliez dire.

Une voix: Désolé.

M. Lyons: Je suis désolé, monsieur le président. Je peux poursuivre au sujet d'autres questions pour lesquelles j'ai été appelé à comparaître devant ce Comité.

M. McKinley: Non, c'est tout. J'ai trouvé très intéressant d'apprendre comment ces gens en viennent à s'engager dans ces questions, et également de connaître les problèmes précis auxquels ils se heurtent. C'est tout, il ne me reste plus de temps.

Le coprésident (M. Baldwin): Madame Holt.

Mme Holt: Merci, messieurs les présidents. Il s'agit de ma première incursion dans ce domaine, et ce, parce que je me préoccupe sérieusement de ce qui se passe «au gouvernement» et de la perte des libertés à laquelle nous assistons. Et M. Baldwin sait très bien, mieux que quiconque ici, avec quelle vitesse cela s'effectue. Je me soucie également de la présence d'un avocat qui vient ici et dit participer à des recours collectifs, qu'il représente tous ces gens, que le ministère de la Consommation . . . et il y a un lien personnel entre moi et ce ministère. J'ai travaillé pendant 18 mois afin de faire connaître les risques sur le plan de la sécurité que représentait un parc

[*Text*]

very people that have forced this on our society, the pressure groups of society that force these things on us, and then when they appear do nothing on either side because they do not know which side to espouse.

• 1005

It was a really bad night when I brought the citizens together and forced the information out in the open before the Minister with the bureaucrats present, angry that a member of Parliament had dared to bring this information in the open and have the test public in Ottawa here. The Consumer Association people were invited and I thought it was a disgrace because it was no support to me as a member of Parliament that they did not know which side to espouse.

That is why I am awfully worried when people come and say they are six weeks old and they represent all these people. The CLC does that very often and the rank and file do not even know that they are in a trap. I am very concerned, Mr. Chairman, especially Mr. Baldwin and Senator Forsey, about the pressure groups that create more and more government and create more and more bureaucracies. I say this because we worked on the Human Rights Commission where we opened up files and it has turned into a can of worms in the prisons. More and more and more bureaucrats are going to have to be hired to deal with these files, 60 files within the first few days, and lives endangered by it.

I am all for open government and when you refer to government, I want to ask you what you are referring to. Are you referring to the elected representative? Are you referring to the bureaucrat who heads up the mandarins in Vancouver and Toronto? Are you talking about the Deputy Minister, the Minister? Who are you talking about? Who do you figure is holding back information from the public?

Mr. Lyons: I will just answer two questions. This is going back. I want to tell you that I am not here presenting a brief for the Consumers' Association of Canada. They may very well appear before this Committee. I am only part of the Consumers' Association of Ontario.

Mrs. Holt: I am referring to that generally as the pressure groups that are by a chain re-action building larger and larger and larger government, hyper-responsive to every demand of this community. But that is why I referred to that.

Mr. Lyons: I can appreciate that. I have my own frustrations sometimes with our own groups. I am much more involved with the Automobile Protection Association than I

[*Translation*]

pour enfants, afin de combattre pour cette cause adoptée par la protection des consommateurs de Vancouver. Leurs membres ont saisi pour $26,000 dollars de parcs pour enfants, et j'espérais donc obtenir un appui de ces gens mêmes qui avaient forcé la société à examiner ce problème, c'est-à-dire les groupes de pression de notre société; toutefois, lorsqu'ils apparaissent, ils ne font rien, de quelque côté que ce soit, parce qu'ils ne savent pas de quel côté se ranger.

Cela a été une expérience très désagréable le soir où j'ai réuni les citoyens et livré les renseignements au public devant le ministre et les bureaucrates, qui étaient en colère parce qu'un député avait osé donner ces renseignements au grand jour et rendre le test public, à Ottawa. Les membres de l'Association des consommateurs ont été invités, et je me disais que c'était une honte, étant donné qu'aucun appui ne m'était accordé en tant que député, que ces gens-là ne savaient pas quel côté adopter.

C'est pour cette raison que je suis très inquiète lorsque des gens se présentent et disent que leur organisme est vieux de six semaines et qu'il représente un nombre considérable de gens. Le CTC recourt à cela très souvent et les gens de la base ne se doutent même pas qu'ils sont pris au piège. Je suis très inquiète, messieurs les coprésidents, surtout monsieur Baldwin et sénateur Forsey, du comportement des groupes de pression qui entraînent la création de plus en plus d'organismes gouvernementaux et la création de plus en plus de bureaucratie. Je me permets d'affirmer cela, parce que j'ai travaillé au sein de la Commission des droits de l'homme, où nous avons amorcé l'étude de dossiers, et dans le cas des prisons, cela s'est révélé être une boîte de Pandore. Il faudrait embaucher de plus en plus de bureaucrates pour étudier ces dossiers, 60 dossiers en l'espace des premiers jours, et dont le contenu pouvait mettre en danger certaines vies.

Je suis tout à fait en faveur de l'ouverture du gouvernement, mais lorsque vous parlez de gouvernement, je vais vous demander de préciser ce que vous entendez par là. Est-ce que vous pensez aux députés, est-ce que vous visez le bureaucrate qui dirige les mandarins de Vancouver et Toronto? Parlez-vous du sous-ministre, du ministre? A qui faites-vous allusion? Qui, d'après vous, dissimule certains renseignements au public?

M. Lyons: Je vais répondre à deux questions seulement. Je dois revenir à ce que j'ai déjà dit pour préciser que je ne présente pas ici un mémoire de la part de l'Association canadienne des consommateurs. Cet organisme va peut-être comparaître devant le Comité. Je ne suis qu'un membre de l'Association des consommateurs de l'Ontario.

Mme Holt: Je mentionnais les groupes de pression en général qui entraînent la création d'un gouvernement de plus en plus lourd, par l'effet d'une réaction en chaîne, car le gouvernement répond à la moindre demande de ces groupes. C'est la raison pour laquelle j'ai mentionné cela.

M. Lyons: Je comprends cela. Je suis moi-même parfois irrité par le comportement de nos groupes. Je travaille davantage avec l'Association de protection des automobilistes qu'a-

[*Texte*]

am with the other. But I do not mean to get off that subject. I just wanted . . .

Mrs. Holt: I would like to know what government you are concerned about. I know what government I am concerned about as an elected representative who cannot do my job for the same reasons that you are referring to.

Mr. Lyons: I feel that it is the bureaucrats, and I am not just saying this to be obsequious because I am before elected members. But obviously the reading of the material and everything else and from everything we know, it is not the elected representative. I feel that they are in favour of opennes in government because this is the way they have the trust of the people. It is the bureaucrats who would prefer to remain—you know, we ask them to remain anonymous but also that any studies they do remain anonymous. That is our concern, at whatever level it is, whether it is at the Deputy Minister level or at the filing clerk level. That is the person we are concerned about, not the elected representatives because we really do feel that they are in favour of this.

Miss Block: They need this act too. They have trouble getting information too.

Mrs. Holt: They do not have as much trouble as we do. I am not for everything being opened up so that one person can use it, even a lawyer in a class action. I think the lawyers are doing very well in this country because of some of the information they are getting. I am very concerned also about the way you slip over the government's ability to collect information. Would it not be more useful for our society if the government, whatever it is, were not allowed to collect so much information? They have a carte blanche right to go into every life, file it and then press the computer button and know when we go to bed, when we get up, and walk into your business and seize everything without power of any law. I have come on this Committee because I am scared stiff of this power. Is there nothing we can do to back up? I would like someone to talk about prevention.

• 1010

Miss Block: All I can say is that I agree with you. This is touched on, I think, in just one paragraph. I have not gone into any kind of mechanisms because I do not know what they would be. Where I suggest that prevention . . . Yes, it is in the privacy section.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What page, Miss Block?

Miss Block: At the top of page 9. I say that one approach to it is prevention. The government cannot hurt you by giving out information that it does not have, and I suggest that maybe people should have the legal standing to institute legal action to stop the government from collecting some piece of information which they do not feel it has a right to. I would not expect

[*Traduction*]

vec l'autre organisme. Mais je ne voulais pas m'éloigner du sujet. Je voulais simplement . . .

Mme Holt: J'aimerais savoir quel aspect du gouvernement vous préoccupe. Pour ma part, je sais ce qui me préoccupe, moi, en tant que député qui a du mal à s'acquitter de son travail pour les mêmes raisons que celles que vous avez mentionnées.

M. Lyons: J'estime que ce sont les bureaucrates, et je ne dis pas cela pour flatter bassement les députés devant lesquels je me trouve. Mais il ressort, d'après la lecture de documents et tout le travail que nous effectuons, et pour autant que nous le sachions, qu'il ne s'agit pas des députés. Je crois qu'au contraire, ils sont en faveur de l'ouverture de la part du gouvernement, parce que cela représente un moyen d'obtenir la confiance du public. Ce sont les bureaucrates qui préféreraient demeurer—vous savez, nous leur demandons de demeurer anonymes, mais également de conserver l'anonymat aux études qu'ils effectuent. Et c'est cela qui nous préoccupe, à quelque niveau que ce soit, que cela provienne du bureau du sous-ministre ou d'un préposé au classement. C'est l'attitude de cette personne qui nous préoccupe, et non celle des députés, car nous estimons vraiment qu'ils préconisent l'ouverture.

Mlle Block: Ils ont également besoin de cette loi, car eux aussi ont de la difficulté à obtenir des renseignements.

Mme Holt: Ils n'ont pas autant de difficultés que nous. Je ne suis pas en faveur de l'accès à tout, qui permettrait à une personne d'utiliser les renseignements, même un avocat dans le cadre d'un recours collectif. D'après moi, les avocats réussissent très bien dans notre pays en raison de certains des renseignements qu'ils obtiennent. Ce qui me préoccupe également, c'est la façon dont vous avez escamoté la possibilité qu'a le gouvernement de recueillir des renseignements. Ne serait-il pas plus utile pour notre société que le gouvernement, quel qu'il soit, ne soit pas autorisé à recueillir tant de renseignements? Il a carte blanche, ce qui lui permet de s'immiscer dans la vie de chacun, de la mettre sur fiches, et ensuite d'appuyer sur le bouton de l'ordinateur pour savoir quand nous allons nous coucher, quand nous nous levons, quand nous nous rendons dans votre entreprise, et de saisir le tout sans y être autorisé par aucune loi. Je suis là parce que ce pouvoir m'effraie. Ne pouvons-nous rien faire pour l'appuyer? J'aimerais que quelqu'un parle de la prévention.

Mlle Block: Tout ce que je puis dire, c'est que je suis d'accord avec vous. Je pense qu'il y a seulement un paragraphe où on y fait allusion. Je n'ai parlé d'aucun mécanisme, parce que j'ignore ce qu'il serait. Là où je suggère que la prévention . . . Oui, c'est dans l'article sur la vie privée.

Le coprésident (M. Baldwin): A quelle page, mademoiselle Block?

Mlle Block: Au bas de la pge 17. Je dis que l'une des approches est la prévention. Le gouvernement ne peut vous faire de mal en divulguant des renseignements qu'il n'a pas. Je prétends que les gens devraient pouvoir entamer des poursuites visant à empêcher le gouvernement de recueillir certaines informations qu'il n'a pas le droit de recueillir, selon eux. Je ne

[*Text*]

this right to be exercised very often, but it might have a salutary effect.

I do not know what can be done, but I must say, I was horrified to discover that there are 1,500 data banks in the federal government, all of which can have a file on one.

Mrs. Holt: I would rather that was stopped than that everybody had access to the information they should not have in the first place. In other words, a citizen can apply for information and use it for his or her own purposes, and that information should not be available either to the government or to the citizen. It is rather like talking about juvenile delinguency when you could have stopped it if you had started at day one. I would suggest that maybe people, different Sunshine groups, should not come at the wrong end. Maybe it should be the sunrise group.

Miss Block: Mind you, in a sense we are talking about two different things.

Mrs. Holt: The information already.

Miss Block: We are talking about (a) information that the government has about us, which is the matter of protection of privacy. But we are also and mainly talking about information about the government itself; about government policies and the workings of government and things like that. I think there we would probably have, at least in principle, no disagreement; that information should be public.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think, if I may intervene once again, we have had a great deal of discussion in the Committee before Mrs. Holt joined us. We have had a great deal of discussion about the necessity of having, in connection with any freedom of information act, protection of privacy either in the act itself or in a separate act. This has been a very strong concern of this Committee, and I do not think there is any disagreement about that.

Mrs. Holt: I regret that I did not start here about 30 years ago instead of today. I was in once before.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is our misfortune, Mrs. Holt.

The fact is that we have been very much concerned with that. I think, as the witness has just said, there are really two questions here. First of all, the government does collect a great deal of information which is not directly concerned with individuals at all; reports on the kind of thing that other witnesses have spoken about—the defects in motor cars. That affects individuals, of course, but it is not essentially a question of saying, what about me, what about you, what about the next person? As that is being collected, the argument is that we ought to have access to it for the protection of the consumers of the defective product.

The other thing is collection of information on individuals, and here I think the Committee has had, as I say, a very strong concern that there should be proper protection here of privacy. The two things are interlinked. In the United States they have two acts. If it is possible, you could put it all in the one act—part 1, part 2, that sort of thing. But I would like to assure you that we have not been overlooking this. As long as the information on public questions is there, one concern of

[*Translation*]

m'attends pas à ce que ce droit soit appliqué très souvent, mais cela pourrait avoir un effet salutaire.

J'ignore ce que l'on peut faire, mais j'ai été horrifiée d'apprendre qu'il y a au gouvernement fédéral 1,500 banques de données, et elles peuvent toutes avoir un dossier sur quelqu'un.

Mme Holt: Je préférerais voir cela cesser plutôt que tout le monde ait accès à l'information qu'il ne devrait pas avoir en premier lieu. Autrement dit, une personne peut demander l'information et l'utiliser pour son propre but, et ce renseignement ne devrait pas être disponible ni pour le gouvernement ni pour la personne. C'est un peu comme la délinquance juvénile, alors que vous auriez pu l'arrêter si vous vous y étiez pris la première journée. Je dirais que les différents groupes Sunshine ne devraient peut-être pas commencer par le mauvais bout. Ils devraient peut-être s'appeler le groupe du soleil levant.

Mlle Block: Si vous me le permettez, en un sens, nous parlons de deux choses différentes.

Mme Holt: L'information existante.

Mlle Block: Nous parlons *a*) de l'information que le gouvernement a sur nous; c'est une question de protéger la vie privée. Mais nous parlons également et surtout de l'information sur le gouvernement lui-même, sur les politiques et le fonctionnement du gouvernement, et ainsi de suite. A ce sujet, je pense que nous devrions probablement obtenir au moins un accord de principe; que cette information devrait être publique.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si vous me permettez d'intervenir encore une fois, nous avons eu de nombreuses discussions en comité avant l'arrivée de M^me^ Holt. Nous avons beaucoup discuté de la nécessité d'avoir, relativement à toute loi sur la liberté d'information, la protection de la vie privée, dans la loi elle-même ou par une loi distincte. Cela a été une des préoccupations importantes de ce Comité, et je ne pense pas qu'il y ait un désaccord là-dessus.

Mme Holt: Je regrette de ne pas avoir commencé à siéger ici il y a 30 ans, au lieu d'aujourd'hui. Je suis venue une fois déjà.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est là notre malheur, madame Holt.

En fait, c'est un sujet qui nous a beaucoup préoccupés. Je pense, comme l'a mentionné le témoin, qu'il y a vraiment deux questions. D'abord, le gouvernement recueille beaucoup de renseignements qui n'ont rien à voir directement avec les individus; des rapports sur le genre de choses dont les autres témoins ont parlé . . . les défectuosités des véhicules automobiles. Bien sûr, cela touche les individus, mais essentiellement, cela ne porte pas sur moi, sur vous, ou sur un autre. Puisque cela se fait, l'argument, c'est que nous devrons y avoir accès pour la protection des consommateurs de ces produits défectueux.

L'autre aspect, c'est la cueillette des renseignements sur les personnes, et à ce propos, je le répète, le Comité est énormément intéressé à ce que la vie privée soit protégée adéquatement. Les deux choses sont interreliées. Aux États-Unis, ils ont deux lois. Si possible, vous pouvez mettre le tout dans une seule loi, la partie 1, la partie 2, ou quelque chose comme cela. Mais je tiens à vous assurer que nous n'avons pas négligé cela. Aussi longtemps que l'information sur des questions d'intérêt

[*Texte*]

this Committee has been that the information should be available to the people who have paid for it; namely, the taxpayers of Canada. I do not want to prejudge . . .

Mrs. Holt: Right. I agree with that. I agree with that because we cannot in our committees, when we are studying the estimates, find out how much CBC pays for different people to do a job. I agree absolutely with that, and to me it seems absolutely fundamental and simple.

But what concerns me is the buildup of more and more secret policemen in our society, because we now have human rights and we have a new group to guard our rights. We are going to have an ombudsman or ombudswoman to protect another set of rights, there are administrative tribunals, and every time we do that we are giving away more and more power; we are not consolidating. I do agree, I think we are sort of starting at the area where we are all aware that we have lost our rights and that we are giving them away every simple time a pressure group comes and wants a new power. I even heard you say just now that the Department of Consumer and Corporate Affairs—maybe it should be divided, and that is like dividing a cancer, you know, make it larger and larger.

• 1015

So, as a newcomer on this Committee, these are the fears I hear, and I just find that it may be a double-edged sword and would like to see someone come up with a solution to what has developed in the United States, where the media is not using the information and in a way, the Congressmen and women are not using the information, that it is being used by lawyers and citizens for lawsuits. We have to find a way now to deal with the time bomb that already exists in the files of the government.

Mr. Lyons: Mr. Chairman, it is interesting, what you say, and you know it is of some concern to us, as a group, that when they discussed, when they brought in the Human Rights Act, that Part IV with respect to privacy, that it was not, in our opinion, it was not discussed at the same time with respect to the proposed, well, freedom of information act, or the Green Paper because maybe one act would thwart the other act. Be as it may, it has already been brought in, but that has been the concern of our group.

It is interesting, you know, at the time I got involved with the Sunshine League, we mailed out, in the *Canadian Consumer*, requesting individuals that had any beefs or comments to write to me. One individual wrote to me and I think this sums up the problem of the Canadian public. That is not me, but as an individual he may be a consumer; we are all consumers. He says to me in his letter, and he sent it last March, he says:

> There are probably lots of crooked people in our government and no way to find them out. I am referring to a news story a while back where a public official in Ottawa ran a janitorial service from the very building he was

[*Traduction*]

public existe, l'une des préoccupations de ce Comité a été que cette information devrait être disponible pour les gens qui ont payé pour cela, c'est-à-dire les contribuables canadiens. Je ne veux pas préjuger . . .

Mme Holt: En effet. Je suis d'accord avec cela. Je suis d'accord avec cela, parce que, dans nos comités, lorsque nous étudions le budget, nous ne pouvons pas savoir combien Radio-Canada paie différentes personnes pour faire un travail. Je suis tout à fait d'accord avec cela, et cela me semble absolument fondamental et simple.

Mais ce qui me préoccupe, c'est qu'il y ait de plus en plus de policiers secrets dans notre société, parce que maintenant, nous avons les droits de l'homme et nous avons un nouveau groupe pour sauvegarder ces droits. Nous allons avoir un ombudsman ou une ombudswoman pour protéger une autre série de droits, il y a des tribunaux administratifs, et chaque fois que nous faisons cela, nous accordons de plus en plus de pouvoir; nous ne le consolidons pas. Je suis d'accord; je pense que nous démarrons en quelque sorte dans un domaine où nous sommes tous conscients d'avoir perdu nos droits et que nous les abandonnons chaque fois qu'un groupe de pression vient et demande de nouveaux pouvoirs. Je viens juste de vous entendre dire qu'il faudrait peut-être diviser le ministère de la Consommation et des Corporations; c'est comme diviser un cancer, vous savez, il s'agrandit davantage.

Donc, comme nouvelle venue à ce Comité, j'entends parler de crainte, et je trouve que c'est peut-être une lame à deux tranchants, et j'aimerais que quelqu'un propose une solution à ce qui a été fait aux États-Unis, où les media et, d'une certaine façon, les membres du Congrès n'utilisent pas les informations que les avocats et les gens utilisent dans des poursuites judiciaires. Nous devons trouver une façon de traiter le problème de la bombe à retardement que contiennent déjà les dossiers du gouvernement.

M. Lyons: Monsieur le président, ce que vous dites est intéressant, et vous savez, cela nous préoccupe, comme groupe, que lorsqu'ils ont discuté, lorsqu'ils ont présenté la Loi sur les droits de l'homme, que la quatrième partie portant sur la vie privée n'a pas été, selon nous, discutée au même moment relativement au bill sur la liberté d'accès à l'information, ou le Livre vert, peut-être parce qu'une loi serait en conflit avec l'autre. Quoi qu'il en soit, cela a déjà été présenté, mais c'était la préoccupation de notre groupe.

C'est intéressant, vous savez, lorsque je me suis joint à la ligue Sunshine, nous avons fait paraître une annonce dans le *Consommateur canadien* demandant aux personnes ayant des griefs, ou des commentaires, de m'écrire. Une personne m'a écrit et je crois que sa lettre résume le problème du public canadien. Ce n'est pas moi, mais comme individu, il peut être un consommateur, nous sommes tous consommateurs. Dans cette lettre qu'il m'a envoyée en mars dernier, il dit:

> Dans nos gouvernements, il y a probablement beaucoup de gens malhonnêtes et il est impossible de les trouver. Je fais allusion à un article de journal, datant d'il y a quelque temps, selon lequel un fonctionnaire d'Ottawa

[*Text*]

employed in and he capitalized in government contracts only. There was to be an investigation but no one ever heard of it again. The government covered it up and the public is in the dark.

I think, in essence, what this individual said in his letter pretty well sums up what the public attitude is. Until we have a proper freedom of information act in this country to which people feel they have open access to government files, unless for the exemptions we have already discussed, then there is going to be this breakdown of this feeling that the politicians or the bureaucrats are acting in an honest, honourable fashion. I think this is one of the best ways in the future of perhaps breaking down that barrier because, unfortunately, that is what to a great extent many politicians and many bureaucrats are perceived by the public. I am certainly not one of those because I am probably too close to it, but to what the public see it as. That is why it is so important that this Committee, you know, has a duty, and perhaps one of the most important duties in the next couple of years, to bring in that type of legislation.

Mrs. Holt: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder if I might intervene. I agree with what Mrs. Holt said about the problems of getting access to information. I know I had a letter about one year ago from someone involved in the Advisory Council in Toy Testing, which I think is government appointed. It is not a government body but I think the goverment has some input into the appointment. The letter indicated that they had, in their capacity as a guardian for the public interest, sought from, I think it was, the Department of Consumers and Corporate Affairs, some data with regard to the hazardous quality and nature of toys and how this had been rejected. Thatis thc sort of thing that you are thinking about, Mrs. Holt.

Mrs. Holt: To the extent of collusion between manufacturers—not in toys, in playpens, the fear that that is there because we cannot find out or see why they have pushed such dangerous products that are condemned. The car seat was said to be the second most dangerous and yet manufacturers have pushed it on to the public. Why? If you look through them you find that there is a link between the manufacturer and the department—someone in the department.

• 1020

I hate to say that but the anonymity that we so treasure for these people has become a very dangerous thing, I feel that the time may come when they use their power indiscriminately they must be open to law suits, as any other citizen is.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I give the classic example that I referred to in the House of Commons some time ago when I got my first pension cheque. Two weeks later I got a letter from a firm of funeral directors offering me their services. Obviously the information had been passed on to someone else.

[*Translation*]

dirigeait un service de concierge à partir de l'immeuble où il travaillait et il n'acceptait que des contrats du gouvernement. Il y a eu une enquête, mais on n'en a jamais entendu parler par la suite. Cela a été caché par le gouvernement et le public n'en sait rien.

En substance, ce que cette personne dit dans sa lettre résume assez bien l'attitude du public. A moins que nous ayons une loi sur la liberté d'information et que les gens sentent qu'ils ont librement accès aux dossiers du gouvernement, à moins d'exemptions dont nous avons déjà parlé, alors, on ne pensera plus que les hommes politiques ou les bureaucrates agissent de façon honnête et honorable. Je pense que c'est l'une des meilleures façons d'éliminer à l'avenir cet obstacle, parce que, malheureusement, c'est la façon dont beaucoup d'hommes politiques et de bureaucrates sont perçus par le public. Ce n'est pas mon cas, parce que je suis probablement trop près d'eux, mais c'est comme cela que le public les voit. C'est pourquoi il est si important que ce Comité ait la tâche, et peut-être l'une des tâches les plus importantes dans les prochaines années, de présenter ce genre de loi.

Mme Holt: Merci Beaucoup.

Le coprésident (M. Baldwin): Je me demande si je peux intervenir. Je suis d'accord avec M^me^ Holt au sujet des problème d'accès à l'information. Il y a environ un an, j'ai reçu une lettre d'une personne membre d'un conseil consultatif sur l'essai de jouets, dont les membres sont nommés par le gouvernement, je crois. Ce n'est pas un organisme gouvernemental, mais je pense que le gouvernement a quelque chose à dire dans les nominations. La lettre disait qu'en leur qualité de gardiens de l'intérêt public, ils avaient demandé des données du ministère de la Consommation et des Corporations relativement aux dangers et à la nature des jouets, et ils nous disaient comment cela avait été refusé. C'est le genre de choses auxquelles vous pensez, madame Holt.

Mme Holt: Pour autant qu'il y a connivence entre les fabricants,—pas de jouets, de parcs d'enfant,—la crainte que cela existe parce que nous ne pouvons pas savoir ou voir pourquoi ces produits dangereux ont été vendus, même s'ils étaient condamnés. Le siège d'auto était le deuxième plus dangereux et toutefois les fabricants l'ont offert au public. Pourquoi? Si vous étudiez cela, vous voyez qu'il y a un lien entre le fabricant et le ministère... quelqu'un dans le ministère.

Je crains de devoir dire que cet anonymat que nous voulons conférer à ces gens est devenu dangereux, et je crois qu'ils pourraient s'en servir sans discrimination et que, par conséquent, on devrait pouvoir poursuivre ces gens comme tout autre citoyen.

Le coprésident (M. Baldwin): Je donnerais cet exemple classique que j'ai mentionné il y a quelque temps à la Chambre des communes, c'est-à-dire que deux semaines après avoir reçu mon premier chèque de pension, j'ai reçu une lettre d'un directeur de salon funéraire offrant ses services. Il n'y a pas de

[*Texte*]

Mrs. Holt: And the information is passed on selectively. It is passed on selectively from Revenue Canada and it is used. This gives great power to the Revenue department, and we know that. It happens. So, if that information is available for their own purposes, it should be available for the public.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, I understand that your Association did appear before, or is contemplating appearing before the Royal Commission which has been appointed for provincial—what I am getting at is that you are looking at this as a national problem but you also feel that to be effective there will have to be provincial laws.

Mr. Lyons: Yes. There is no doubt in our minds. As a matter of fact, we have requested that we be allowed to appear before that Commission. I just received a reply yesterday that they may not be able to hear us until September. But, no, we are not saying that it is only a matter of federal jurisdiction or a federal problem; we certainly feel it is a provincial problem as well. It is a provincial problem in every province. Even in Nova Scotia, with respect to their Act, we feel that there could be improvement there too.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): So, you have found in your studies that the issue is one that appears at provincial levels. There are just as many problems on a provincial scale as there are national; it is an issue that overshadows politics or governments or jurisdictions.

Mr. Lyons: No question. As a matter of fact, if you look at our list of honorary directors you will see that we have directors of every political persuasion. We are a nonpartisan group, and we feel it is a nonpartisan issue because it reaches above the level of politics in the sense of a political party or political colours. It is an issue that probably extends beyond the frontiers of this country too, into other countries, but that is a matter for another discussion for another day.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): One more question. Do you feel from your own personal enquiries as well as the association's studies and examination of this issue, that the knowledge that what government does and the reasons it acts—subject to the exemptions—if you have legislation to establish that fact, it would be more likely to make government more accountable because, knowing that they do have to explain and justify their actions in the face of the facts being known, governments would then be much more careful in the actions they take knowing that this accountability exists?

Mr. Lyons: Well, that is how we see it. I know the argument comes from the other side, as Mr. Stewart said, who was secretary of Cabinet in Ontario, when he appeared before the Royal Commission, that civil servants will go out of their way to cover their posteriors, and that their reports will not be as good as they may have been in the sense that they will be much more careful about what advice they give.

It has been proved to be the opposite in the United States, according to studies done there, that actually, when the public is looking over their shoulder as to what they prepare, they do

[*Traduction*]

doute que le renseignement avait été fourni à quelqu'un d'autre.

Mme Holt: Et les renseignements ont été triés. Ainsi, le ministère du Revenu peut s'en servir, nous le savons; cela se produit. Par conséquent, pourquoi ne pas mettre ces renseignements à la disposition du public?

Le coprésident (M. Baldwin): Si je comprends bien, votre association a déjà comparu ou a l'intention de comparaître devant la commission royale provinciale, vous pensez qu'il faudra établir des lois provinciales pour le régler, mais que le problème reste national aussi.

M. Lyons: Oui. En fait, nous avons demandé à comparaître devant cette commission. Mais d'après la réponse que j'ai reçue hier, nous ne pourrons être entendus avant septembre. Nous ne prétendons pas qu'il s'agit uniquement d'une question fédérale ou d'un problème fédéral, mais nous considérons que c'est un problème dans chaque province. Même en Nouvelle-Écosse, la loi mériterait des améliorations.

Le coprésident (M. Baldwin): D'après vos études, nous avons trouvé que la question présentait autant de problèmes au niveau provincial qu'au niveau national; c'est donc une question qui dépasse le domaine politique, gouvernemental, ou les compétences.

M. Lyons: Il n'y a pas de doute là-dessus. D'ailleurs, si vous examinez la liste de nos directeurs honoraires, vous verrez qu'il y en a de toutes les allégeances. Nous constituons un groupe sans appartenance politique, car la question dépasse le domaine politique, et même les frontières du pays. Mais cela fera l'objet d'une discussion pour un autre jour.

Le coprésident (M. Baldwin): Une dernière question: d'après vos enquêtes personnelles et les études faites par votre association, est-ce que vous croyez que, dans le cas où une loi serait établie pour régler cette question avec les exemptions nécessaires, le gouvernement montrerait un sens plus aigu de ses responsabilités, car, sachant qu'on peut leur demander des comptes, les gouvernements seraient beaucoup plus prudents dans leur façon de procéder?

M. Lyons: C'est exactement notre optique. Je sais qu'on peut aussi dire, à l'inverse, comme M. Stewart, secrétaire du Cabinet du gouvernement de l'Ontario, l'a dit, lorsqu'il a comparu devant la commission royale, que les fonctionnaires feront tout en leur pouvoir pour ne pas être compromis et que peut-être les rapports qu'ils feront ne seront pas aussi précis ou aussi bons qu'ils devraient l'être, en ce sens qu'ils seront beaucoup plus prudents.

Or, c'est exactement le contraire qui a été prouvé aux États-Unis où, d'après les études faites, lorsque le public a un droit de regard sur ce qui se fait au gouvernement, le travail

[*Text*]

a much better job. They are not so carefree in what opinion they give. They make sure it is well researched, that it has good factual basis and represents a good, solid opinion. And that is the way we see government, so that they will probably act in a much better manner.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): So if bureaucrats and deputy ministers are compelled to give good, factual, well-researched documents, the ministers of those governments will be better able to engage in better government programs and impose better legislation.

Mr. Lyons: That is right. Also, they will have the assistance of the public because if these factual studies are released and the public have a chance to give their input, which they do not have now—there are many experts outside of government who can assist—actually you may find that the groundwork for legislation or government action will be sounder than it has been in the past. I am not saying that some government action is not sound but we can be assured that it will be sound.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Sounder.

Mr. Lyons: Sounder.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well—yes, Mrs. Holt.

• 1025

Mrs. Holt: I was just going to comment that in your statement on page 11 under "Anonymity" is the thing that terrifies me, and your information on banks is shocking, but that quote on 11 is right on the whole . . .

Miss Block: in French or . . . ?

Mrs. Holt: . . . on the Swedish . . . I guess it is the Swedish author on the situation that if they have to face publicity, they may become over-scrupulous. I do not think that is harmful.

Miss Block: No. No.

Mr. Lyons: That is what I was just saying earlier.

Miss Block: I think what he is talking about is not the over-scrupulosity that comes from having a minister look over your shoulder, but the genuine care in your work that comes from being able to get reaction from the public who is, after all, your constituency, in a sense, if you are a government official, but they do not have to guess in Sweden about what will the public think if we do thus and so.

Mrs. Holt: It makes them accountable.

Miss Block: They find out, because they find out what you are doing and they tell you.

Mrs. Holt: Yes. I just wanted to make one comment that might be of interest in this very area because we have had trouble, as you know, in our committees where we cannot get information that they can hide behind their Crown corporations, things like that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Crown privilege.

Mrs. Holt: Crown privileges. And they do not have to tell. And Mr. Johnson and the CRTC have secretly taken television

[*Translation*]

est beaucoup meilleur. Aussi, là-bas, les fonctionnaires font-ils mieux leur recherche et étayent mieux les avis qu'ils fournissent au gouvernement. C'est dans cette optique que nous voulons travailler.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous croyez donc que si les bureaucrates et les sous-ministres sont obligés d'établir d'excellents documents, bien étayés sur des recherches pertinentes, les ministres de ces gouvernements seront en mesure de présenter de meilleurs programmes et de meilleures lois.

M. Lyons: C'est exact. En plus, ils profiteront de l'aide du public, car si ces études étayées sur des faits sont publiées, le public aura la possibilité de fournir son apport, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il y a, en dehors du gouvernement, d'excellents experts qui sont en mesure d'aider les spécialistes du gouvernement pour ce qui est des lois et des mesures prises, et ces dernières seraient, de cette façon, mieux étayées. Je ne prétends pas que certaines mesures gouvernementales ne sont pas judicieuses, mais en procédant comme je viens de le dire, nous serions assurés qu'elles seraient judicieuses.

Le coprésident (M. Baldwin): Plus judicieuses.

M. Lyons: Plus judicieuses.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, madame Holt.

Mme Holt: J'allais justement dire que ce qui m'effraie, c'est votre déclaration au chapitre de l'«Anonymat», à la page 22 et votre information sur les banques m'ébranle, mais cette citation de la page 11 porte directement sur tout le . . .

Mlle Block: . . . en français ou . . . ?

Mme Holt: . . . sur la Suède . . . Je crois que c'est de l'auteur suédois parlant du cas où ils devraient faire face à la publicité; il deviendraient alors peut-être trop scrupuleux. Je ne pense pas que ce soit nuisible.

Mlle Block: Non. Non.

M. Lyons: C'est ce que je disais plus tôt.

Mlle Block: Je ne pense pas qu'il fait allusion au surplus de zèle du fait qu'un ministre regarde par-dessus votre épaule, mais à l'attention réelle que vous portez à votre travail en raison de la réaction que vous obtenez du public, qui est, dans un sens, votre commettant, si vous êtes un fonctionnaire du gouvernement; mais en Suède, ils n'ont pas à deviner ce que pensera le public si nous le faisons ainsi.

Mme Holt: Ils deviennent comptables.

Mlle Block: Ils l'apprennent, parce qu'ils apprennent ce que vous faites et ils vous le disent.

Mme Holt: Oui, je voulais simplement faire un commentaire qui pourrait vous intéresser dans ce domaine, parce que nous avons de la difficulté, comme vous le savez, dans nos comités, à obtenir des renseignements qu'ils peuvent cacher derrière leurs sociétés de la Couronne, et ainsi de suite.

Le coprésident (M. Baldwin): Le privilège de la Couronne.

Mme Holt: Privilèges de la Couronne. Et ils n'ont pas à répondre. M. Johnson et le CRTC ont secrètement enlevé des

[*Texte*]

shows out of the West. The citizens are angry. They do not have to account for it. And now we have a question that may be of interest. The shoe boards have been set up. People are going bankrupt in the West. The quota boards. We have quotas in Canada on shoes. People are going bankrupt. And I asked the head of the shoe board the names of the people so that I could find out their business experience and their qualifications to make such drastic decisions. And I was told that that was a matter of privacy. The Minister is willing to give the names. I want their whole C.V. to see whether they understand how business orders ahead and, not even that; you cannot get that. And they protect their own little empire. So, every day you run into it. I guess Mr. Baldwin is the first to make me aware of it but I am getting more and more panicky about it. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Forsey): As to this business of people perhaps producing better documents if they are kept secret, two experiences of mine occur to me: one of them was in this Committee: legal opinions. Legal opinions are kept secret. We got one of them in this Committee one time and I remember Mr. Baldwin said after looking at the thing that he was not surprised at their objecting to making them public if this was the quality of the legal opinion. It was a complete vacuity, I might say.

Some years back, when I was with the Labour Congress, one of our people came to me one day in connection with a proposed amendment to the Unemployment Insurance Act. This was in the days of the St. Laurent government and the unions were trying to get something put in about covering sickness under the Unemployment Insurance Act, and this official said: "I have got an opinion from the Department of Justice. I have got the text of it". How in the world he got it I do not know, but he had it. And he said: "It is wonderful. It supports our case that we can do this under the Unemployment Insurance Act. Just look at it."

So I took a look at it. It was a masterpiece of its kind. It said: If unemployment is interpreted to cover sickness, then it would be possible to bring sickness under the Unemployment Insurance Act. If, on the other hand, unemployment is interpreted not to cover sickness, then it would not be possible to do it under the Unemployment Insurance Act. He said, "You see, that supports us, does it not?" I said: "It does not support anything. It is absolutely empty verbiage."

And I cannot help thinking that if some of these legal opinions were made public, judging by these two possibly outrageously exceptional examples, we might get a higher quality of legal opinion. It would then be possible for the Bar in general to take a look at them and say, "Well, this thing is absolutely shoddy and miserable."

Mrs. Holt: May I just make a statement? I go into committees. We cannot possibly know ahead. The statutes are all written and you cannot possibly inspect them carefully enough to stop them. And you can see and know in your heart that it is

[*Traduction*]

émissions télévisées dans l'Ouest. Les gens sont en colère. Ils n'ont pas à en répondre. Et maintenant, nous avons une question qui est peut-être intéressante. On a mis sur pied des commissions de la chaussure. Dans l'Ouest, les gens font faillite. Les commissions de quotas. Au Canada, nous avons des quotas sur les chaussures. Les gens font faillite. J'ai demandé à la direction de la commission de la chaussure le nom des membres, afin de connaître leur expérience dans les affaires et leur compétence pour prendre de telles décisions draconniennes. Et on m'a répondu que c'était une question de vie privée. Le ministre consent à fournir les noms. Je veux leur cirriculum vitae, afin de voir s'ils comprennent comment les entreprises commandent à l'avance et, pas même ça, vous ne pouvez pas obtenir cela. Et ils protègent leur propre petit empire. Donc, vous rencontrez cela tous les jours. Je pense que M. Baldwin est le premier à m'en faire prendre conscience, mais je panique de plus en plus. Merci beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quant à cet argument voulant que les gens fournissent de meilleurs documents si ceux-ci sont confidentiels, il y a deux expériences personnelles qui me reviennent à l'esprit: l'une d'elle était à ce Comité: les opinions juridiques. Les opinions juridiques sont confidentielles. Nous en avons reçue une à ce Comité à un moment donné, et je me souviens que M. Baldwin a dit, après l'avoir regardée, qu'il n'était pas surpris qu'on ne veuille pas la divulguer si c'était là la qualité de l'opinion juridique. Je dirais que c'était le vide complet.

Il y a quelques années, alors que je siégeais au Congrès du travail, l'un de nos représentants est venu me voir un jour relativement à un amendement proposé à la Loi sur l'assurance-chômage. C'était à l'époque du gouvernement St-Laurent, et les syndicats essayaient de faire amender la Loi sur l'assurance-chômage pour y inclure la maladie; ce fonctionnaire a dit: «J'ai reçu une opinion du ministère de la Justice. J'ai le texte. «Comment il l'avait obtenu, je ne le sais pas, mais il l'avait. Et il a dit: «C'est merveilleux. Cela appuie notre cas; nous pouvons faire cela aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage. Regardez.»

J'ai donc regardé; c'était un chef-d'œuvre dans son genre. On pouvait lire: si l'on interprète le chômage comme incluant la maladie, alors, il serait possible d'inclure la maladie aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage. Si, d'autre part, l'on interprète le chômage comme n'incluant pas la maladie, alors, il ne serait pas possible de le faire aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage. Il m'a dit: «Vous voyez, cela nous appuie, n'est-ce pas?» J'ai répondu: «Cela n'appuie rien du tout. C'est du verbiage vide de tout sens.»

Et je ne peux m'empêcher de penser que si certaines de ces opinions légales étaient rendues publiques, à en juger par ces deux exemples vraiment exceptionnels, nous aurions peut-être de meilleures opinions juridiques. Il serait alors possible pour le Barreau, en général, de les étudier et de dire: «Eh bien, c'est absolument nul et débile.»

Mme Holt: Puis-je faire une petite déclaration? Je fais partie de comités. Nous ne pouvons savoir d'avance. Les lois sont toutes écrites et vous ne pouvez les étudier avec suffisamment d'attention pour les empêcher de passer. Et vous pouvez

[*Text*]

bad law and yet we do not have the resources for research or to stop bad law.

• 1030

Also, you cannot get rid of these young backroom lawyers who never practised law in their lives and who are writing law for Canada. It is being passed in the House of Commons and the Senate because of the fact that so much is coming at us. You are going to have all these people in the back rooms of Parliament, and you call them modern martyrs in your brief.

Miss Block: I am talking about the leakers.

Mrs. Holt: I know, and they are not modern martyrs. They are sleazy people who, if they had the guts, would stand up and say there is something wrong; go public and take the chances. Because they do not fire civil servants. At least, the statistics show that you have to almost kill your boss before they will even consider action. So I do not call them modern martyrs.

Miss Block: How about Walter Rudnicki?

Mrs. Holt: I do not know Walter Rudnicki, but I know that one person . . .

Miss Block: He went public and got fired.

Mrs. Holt: Well, maybe if they all did it.

M. Béchard: C'est une exception qui confirme la règle.

Miss Block: I beg your pardon?

M. Béchard: C'est une exception qui confirme la règle.

Mrs. Holt: But it is pretty appalling that the government cannot even fire Walter Rudnicki if he is obviously . . . I think there is probably more. I can only sense that there is more, and I am awaiting to hear all the evidence. But it is appalling to me that there can be such a scandal over one person. I am not sure he is one of the modern martyrs either.

Miss Block: There is an example. I did not mention it in this brief but I am mentioning it in the brief to the Ontario Royal Commission because it concerns an Ontario civil servant who did a brief for the ministry of social services, I think it is called, on day care in Ontario. He did a very thorough job with history and statistics and all that. He was very enthusiastic about day care; he thought it was a good thing, and everyone should have access to it that needed and wanted it.

To begin with, the report was suppressed and has never been published. Secondly, the day after it was finished he was called on the carpet. They call it demoted horizontally; he was sent to work in some other . . . He was not fired, but he was kicked out of his job and sent to Siberia, so to speak. This was not even someone who went public. This was not somebody who did not do the job that he was supposed to do. He did it better than his Minister wanted him to do it.

[*Translation*]

voir, et vous savez au fond de vous, que c'est une mauvaise loi et toutefois, vous n'avez pas la capacité de faire des recherches ou d'arrêter une mauvaise loi.

D'autre part, on ne peut pas se débarrasser de ces juristes qui n'ont jamais exercé leur métier et qui toutefois rédigent les lois du Canada. Celles-ci sont alors adoptées à la Chambre des communes et au Sénat tout simplement parce qu'on est absolument submergé. Tous ces légistes évoluent dans les coulisses du Parlement, et vous en faites des martyrs modernes dans votre mémoire.

Mlle Block: Je parle des auteurs de fuites.

Mme Holt: Je sais, mais ce ne sont pas des martyrs modernes. Ce sont des gens de peu d'envergure sinon ils prendraient position et auraient le courage de dire que cela ne va pas; ils prendraient le risque de le déclarer en public. Surtout qu'un fonctionnaire, cela ne se renvoie pas. Du moins d'après les statistiques il faut presque tuer son patron pour qu'on envisage de vous renvoyer. Alors je ne crois vraiment pas que ce soit des martyrs modernes.

Mlle Block: Et Walter Rudnicki?

Mme Holt: Je ne connais pas Walter Rudnicki, mais je connais quelqu'un qui . . .

Mlle Block: Il a justement donné son avis en public et s'est fait renvoyer.

Mme Holt: Évidemment, si tout le monde le faisait.

Mr. Béchard: This is the exception that confirms the rule.

Mlle Block: Je vous demande pardon?

Mr. Béchard: I said it is the exception that confirms the rule.

Mme Holt: En tout cas il est incroyable que le gouvernement ne puisse renvoyer Walter Rudnicki si de toute évidence . . . je pense qu'en effet il y a plus dans cette affaire. J'en ai bien l'intuition et je n'attends que les témoignages. Mais il me semble impensable qu'on puisse faire un tel scandale à propos d'une seule personne. Je ne suis d'ailleurs pas certaine du tout qu'il soit lui aussi un martyr moderne.

Mlle Block: Voici un exemple. Je n'en ai pas parlé dans ce mémoire, mais dans celui que nous avons soumis à la Commission royale de l'Ontario, car il s'agit d'un fonctionnaire ontarien qui avait rédigé un mémoire à l'intention du ministre des services sociaux sur les garderies en Ontario. Son travail a été exhaustif, il a donné tout l'historique, toutes les statistiques, etc. Il croyait beaucoup aux garderies; il pensait que c'était utile et que tout le monde devrait y avoir accès selon ses besoins.

Tout d'abord, le rapport a été supprimé et n'a jamais été publié. Deuxièmement, le lendemain du jour où il l'a remis, il a été muté. On a parlé d'une rétrogradation horizontale; or il a été envoyé dans quelque autre . . . il n'a pas véritablement été renvoyé, mais il a dû quitter son poste pour l'exil. Ce n'est même pas quelqu'un qui avait fait des déclarations publiques. Pas non plus quelqu'un qui n'avait pas fait ce qu'on lui demandait. Il l'avait fait mieux que ne le souhaitait le ministre.

[*Texte*]

Mrs. Holt: I was a journalist and I know a lot of the types that leak it. I am very impressed with most of the public service who want change as much as we do in this whole situation. They want openness, but they also want, as they are taxpayers too, a responsible public service. But as a journalist I know that very often the type of modern martyrs you refer to are usually, or very often, malcontents who cannot make it anyhow.

Miss Block: The John Dean type. Should we have to depend on John Deans to find out what the government is doing?

Mrs. Holt: No, exactly; that is the whole thing. But I would hardly call people who leak documents . . . I think they have a union that is very strong. They too can do something.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The John Deans have joined the journalists and writers association and prospered.

Mrs. Holt: That is right. It is an incestuous situation where they go back and forth to destroy our society by sort of insidious ways of doing it. There are open ways of doing it and I hope this Committee can lead the way.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We hope it will too, and we hope that after the interesting events of the next two months or so, irrespective of the complexion of the new child which is going to be born, this Committee will come back revived and stronger after being told by the public, in no uncertain terms, that the product of this Committee, which has functioned in a most admirable way, in a non-partisan way and with members from both Houses . . . I think it has been an example. You have talked about your experience in other committees, Mrs. Holt, and I think we can all say here that this Committee has really functioned as a Committee of the House of Commons and has had . . .

An hon. Member: And the Senate.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I beg your pardon. The Senate was assumed; there is always some doubt about the House of Commons. In its reports and in its functions in both this aspect of our business and that dealing with statutory regulations and orders in council, we have done, I think, a tremendous job, and it shows exactly what can be done. I hope that when the election is over, irrespective of what happens, it will be here, it will be stronger, and it will go forward to get what the public want.

• 1035

Senator Bosa: Is it official now that there will be an election, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I asked . . .

Mrs. Holt: It is inevitable. The law says there has to be one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I left word at the Governor General's House if there was not going to be one, would he call me and I have not heard from him yet.

[*Traduction*]

Mme Holt: J'ai été journaliste, je connais bien le genre des responsables de fuites. Je suis très impressionnée par le fait que la plupart des membres de la Fonction publique souhaitent autant que nous que la situation dans son ensemble soit modifiée. Les fonctionnaires veulent une plus grande liberté d'information, mais ils veulent aussi, puisqu'ils sont des contribuables, que la Fonction publique reste consciente de ses responsabilités. Ma formation de journaliste me permet de savoir que bien souvent ces martyrs modernes dont vous parlez sont des mécontents qui ne réussissent pas comme ils veulent.

Mlle Block: Genre John Dean. Nous faudra-t-il nous en remettre à John Dean pour savoir ce que fait le gouvernement?

Mme Holt: Non, pas exactement; c'est bien cela. Mais véritablement je ne qualifierais pas ces responsables de fuites de . . . d'ailleurs ils ont un syndicat qui est très fort et peuvent aussi se défendre.

Le coprésident (M. Baldwin): Les John Dean se sont joints à l'Association des journalistes et reporters, et ont bien prospéré.

Mme Holt: C'est exact. C'est une situation incestueuse qui leur permet de faire tout ce qu'ils peuvent pour détruire notre société par les moyens les plus insidieux. Il y a des façons ouvertes de procéder, et j'espère que le comité montrera l'exemple.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous l'espérons aussi, et nous espérons qu'après les événements intéressants de ces deux prochains mois, quelle que soit la couleur du bébé qui sera ainsi enfanté, le comité reviendra avec encore plus de vigueur et d'enthousiasme lorsque le public, dans des termes très directs, lui aura dit que le produit du comité—lequel a fonctionné de façon tout à fait admirable, sans chauvinisme et dans un esprit de collaboration entre les deux Chambres—est vraiment un exemple. Vous avez parlé de votre expérience à d'autres comités, madame Holt, je pense que nous pouvons tous convenir que le comité a véritablement fonctionné comme un comité de la Chambre des communes et a eu . . .

Une voix: Et du Sénat.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous demande pardon. C'était entendu; les doutes ne sont jamais formulés qu'à propos de la Chambre des communes. Dans son rapport et ses fonctions tant à ce sujet qu'au sujet des règlements et des décrets du conseil, nous nous sommes extrêmement bien tirés d'affaire, et c'est un bon exemple de ce que nous pouvons réaliser. J'espère qu'après les élections, quoiqu'il arrive, le comité sera reconstitué, sera encore plus vivant et permettra de répondre aux désirs du public.

Le sénateur Bosa: Est-il officiel qu'il va y avoir une élection, monsieur le président?

Le coprésident (M. Baldwin): J'ai demandé . . .

Mme Holt: C'est inévitable; la loi stipule qu'il doit y en avoir une.

Le coprésident (M. Baldwin): J'ai fait savoir au Gouverneur général que, s'il y avait une élection, il pourront m'appeler, mais je n'ai pas encore entendu parler de lui.

[*Text*]

Senator Bosa: Mr. Chairman, I am Senator Peter Bosa. It is the first time I participate at a meeting of this kind and I was just wondering if I could put a question . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, of course, of course.

Senator Bosa: At what stage does it become holding back information or at what stage should information be divulged? For instance, I read in this sentence that that situation wil in a way make them cautions, perhaps sometimes overscrupulous. That would probably mean that after they have arrived at a certain conclusuion they will probably want to go over and review every step of how they arrived at that conclusion in which case it would delay the getting out of that particular information, whatever information it may be.

Would that be any different from the example that was cited in this document knew as far back as 1960 that there was a high level of radiation around Port Hope? Would the federal government have withheld that information because if they had made it public without being certain that there was such radiation it might have created a stampede in that area? At what stage does responsibility take place and the necessity to disclose important information?

Miss Block: I am having trouble figuring out exactly what the question is and, therefore, exactly what the answer should be.

Senator Bosa: May I elaborate.

Miss Block: Yes.

Senator Bosa: Let us suppose that there is a report, let us go back to Port Hope, that there is some radiation but it is the report of one individual and perhaps the person that has to evaluate that report has doubts as to the validity of the report and they probably want to have another report going before they can make that information public. What I am saying is at what stage does it become irresponsible to release information and at what stage should it be released regardless of whether all the facts are known?

In compiling all tis information there is presumably a period of time which would elapse between ascertaining and validating the original report and bringing it to beyond doubt that there is a danger.

Miss Block: The kind of situation you are talking about is where a preliminary suspicion is received, a preliminary report is done. The government says, "There may or there may not be a danger; let us do more research." What has happened here, it happened in north western Quebec, it has happened again with mercury in north western Ontario, is that the original suspicions come in. The are not made public and nothing further is done. Because they are not made public, there is no public pressure. There are no people running around scared in Port Hope for fear their kinds are going to get radiation sickness and so the government is free to say to itself, "It is all going into Lake Ontario. It is all being diluted. There is no harm" which is what happened in Port Hope.

[*Translation*]

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, je suis le sénateur Peter Bosa. C'est la première fois que je participe à une séance de ce genre et je me demandais si je pouvais poser une question . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Très certainement.

Le sénateur Bosa: A quelle étape peut-on qualifier cette façon de procéder de retenue d'information, et à quelle étape devrait-elle être divulguée? Je vois par cette phrase que cette situation les rendra prudents, même trop scrupuleux. Cela veut dire que les fonctionnaires, une fois arrivés à une certaine conclusion, voudront revoir ce qu'ils ont décidé de reviser chaque point de leur raisonnement, ce qui retardera la publication des renseignements.

S'agirait-il alors d'une situation différente, par exemple, de celle indiquée dans ce document, où l'on stipule que le gouvernement fédéral savait depuis 1960 que le niveau de radiation aux alentours de Port Hope était élevé? Est-ce que le gouvernement fédéral a caché ces renseignements de crainte que s'il les rendait publics sans être sûr qu'il y avait un tel degré de radiation, cette divulgation aurait provoqué un soulèvement dans la région? A quelle étape la responsabilité joue-t-elle, à quelle étape est-il nécessaire de dévoiler des renseignements importants?

Mlle Block: J'ai du mal à comprendre exactement la question par conséquent il m'est difficile d'y répondre.

Le sénateur Bosa: Puis-je donner plus de détails.

Mlle Block: Oui.

Le sénateur Bosa: Mettons que pour Port Hope, une personne ait fait un rapport au sujet de cette radiation, mais qu'elle ne soit pas sûre de ce qu'elle avance, elle voudra alors probablement qu'un autre rapport soit fait avant que les renseignements soient publiés. Ce que je veux dire, c'est qu'il s'agirait de savoir à quelle étape il n'est pas sage de publier les renseignements et à quel moment il faudrait le faire, quelle que soit la connaissance des faits?

Probablement que lorsqu'on réunit tous ces renseignements, il s'écoule un certain temps avant qu'on puisse certifier qu'il y a danger et, par conséquent donner le feu vert au rapport établi.

Mlle Block: Vous voulez parler d'un cas où, à l'origine, des soupçons sont conçus et où l'on établit un rapport préliminaire. Le gouvernement dira alors: «Il peut y avoir ou ne pas y avoir danger, approfondissons le sujet». C'est ce qui s'est produit dans ce cas, et aussi dans le nord-ouest de Québec et, à nouveau, dans l'affaire du mercure du nord-ouest de l'Ontario. Il y a eu à l'origine des soupçons puis des rapports préliminaires. On ne rend pas ces rapports publics et on ne prend plus de mesures subséquentes. Vu que les rapports ne sont pas publiés, le public n'exerce aucune pression. Les gens à Port Hope ne s'inquiètent pas pour leurs enfants et le gouvernement peut donc se donner bonne conscience en disant: «Toute cette pollution va dans le lac Ontario et elle est dissoute. Par

[*Texte*]

If the government was, in fact, acting as responsibility without public knowledge as it would have to do if there was public knowledge, there would not be a problem. I think it would not be irresponsible for it to become publicly know that they have these preliminary reports and are in the process of doing more detailed reports to find out whether there really is any danger. But if they do not let it be know that even the preliminary reports have been done, then there is no pressure on them to press the matter any further.

Senator Bosa: I would then have to assume that governments, since it is a collective body of people, woul have to be bordering on the criminal behaviour. I just cannot conceive that in Canada, with our ystem of goverment, our system of democrary, that a group of people would deliberately withhold such information and allow an entire community to perish, so to speak.

• 1040

Miss Block: But this is in Northwestern Quebec where for six years that report did not come out, for a long time it was not known it had been done. It was done in, I think, 1969 or thereabouts. In 1974 a guy who was representing the Indians wrote and asked for a copy and he was told "I am sorry, this information is not available". And Warner Troyer, who looked into this, said that if a private person did this kind of thing and let people go on eating the fish and conceivable get mercury poisoning, he would be liable for prosecution for criminal negligence, but the government did it, so it is not. Yest, that is what I am saying.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think that it is necessarily, Senator Bosa, that people sit down deliberately in some government office and say "We must not let people know about this." It can just be inertia in many cases. "Well, this does not appear to us to be terribly important, we have got a lot of other things on the docket". I do not think one is necessarily saying that these are wicked people who are deliberately trying to do wrong, but perhaps the burden of the argument is that these things are done and they get shelved and there is a general presumption that secrecy is a good thing and that you do not release these things unless there is some over mastering pressure upon you, and so things do not get out. I do not think one is... I do not think the people who complain of this are necessarily saying that those who withhold the information are nefarious characters.

Mr. McKinley: I take it from what you are saying, Senator, that they just do not want to go out of their way to muddy the water.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, most people like to dodge trouble if they can and I do not think that either officials or politicians are so different from the rest of humanity in that respect, and sometimes all of us need to be kicked in the seat of the trousers to do something that we finally admit, yes, we ought to have done.

[*Traduction*]

conséquent c'est inoffensif». Voilà ce qui s'est produit à Port Hope.

Si le gouvernement se sentait sans pression du public aussi responsable que si les renseignements étaient publiés, il n'y aurait aucun problème. Je crois que ce ne serait pas de la part du gouvernement agir d'une façon irréfléchie que de faire connaître ces rapports préliminaires et d'indiquer qu'il va présenter des rapports plus détaillés et chercher à savoir s'il y a vraiment danger. Mais si le gouvernement n'indique même pas l'existence de rapports préliminaires, aucune pression ne s'exerce sur lui, et la question reste en l'état.

Le sénateur Bosa: Il faudrait alors supposer que les gouvernements, puisqu'ils constituent un organisme collectif, peuvent être responsables au point de vue criminel. Je ne peux pas concevoir au Canada, dans le cadre de notre système gouvernemental, de notre système démocratique, qu'un groupe de gens retiennent délibérément des renseignements et laissent toute une collectivité périr, pour ainsi dire.

Mlle Block: Mais il s'agit du nord-ouest du Québec où pendant six ans le rapport a été gardé secret et où pendant très longtemps, on n'a pas su qu'il y avait un rapport. Je crois que le rapport a été établi vers l'année 1969. En 1974, un représentant des Indiens a écrit pour en demander une copie et on lui a répondu: «Nous nous excusons, mais les renseignements ne sont pas disponibles». Warner Troyer a examiné cette affaire et a indiqué que, si un particulier avait agi ainsi et laissé les gens consommer du poisson contenant du mercure, il aurait été passible de poursuites criminelles. Mais le gouvernement le fait, et on ne le poursuit pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas, sénateur Bosa, que les fonctionnaires aient délibérément déclaré: «Nous ne devons pas faire connaître ces rapports. Au sujet de telles questions». Je pense que dans bien des cas il s'agit d'inertie, et que les gens ne considèrent pas l'affaire suffisamment prioritaire et s'occupent de toutes sortes d'autres choses. Je ne crois pas que ces fonctionnaires soient mauvais ou s'efforcent délibérément de faire le mal, mais c'est plutôt que les affaires sont classées et que d'une façon générale, on pense que le secret est une bonne chose. Aussi, les affaires ne sont divulguées que s'il y a une pression qui vous y contraint, et je ne crois pas que les gens qui se plaignent veuillent nécessairement dire que les responsables sont d'infâmes personnages.

M. McKinley: Je comprends d'après ce que vous dites, sénateur, que les gens ne veulent tout simplement pas se donner de mal de peur de s'attirer des ennuis.

Le coprésident (sénateur Forsey): La plupart des gens s'efforcent d'éviter les ennuis s'ils le peuvent, et je ne crois pas qu'en cela les fonctionnaires ou les politiciens soient différents du reste de l'humanité. Tous, nous devons être sérieusement secoués de temps en temps, pour nous obliger à faire des choses que, il faut bien l'avouer, nous aurions dû faire.

[*Text*]

Miss Block: The trouble that they may be dodging they might very well be dumping on other people.

Mrs. Holt: Because I think that, you know, it is all very well, and you mentioned trust here in democracy, I do not believe you can trust anyone where human nature and desire for power—it is like tasting blood by a killer animal, once they taste power they need more and secrecy can give tremendous power and completely destroy what we already have. I fear it is too late to turn it back. I just think opening the files will do just what it has done in the prisons right now. It is going to there endanger lives, because everybody who gave information . . . a wife who said that parole is dangerous, give my husband parole and he will kill my child, or the neighbour or the guard who gave information now may be in great danger and now the public is not giving information to protect society because of this openness. So, you are dealing with a very dangerous product, but I know in the other areas there is absolutely no reason why the citizens of Canada cannot know and in that very case about the pollution and the danger to life, I think the bureaucrat that was responsible for covering it up should have to face the consequences just as I do. When I was a private citizen I had to face the consequences of my acts. I was not anonymous and neither is any other citizen.

Miss Block: It is funny you should bring up the matter of prisons, because one of the cases I talk about in the brief was one of the few court cases involving access to information and it was a prisoner who wanted to see the stuff in his file which would have told why he was refused . . . I think he wanted to move from a maximum to a medium security prison and he was refused. He wanted to see the stuff in the file that backed up that refusal, and the judge said "There is no law that says you can see this and there is no administrative procedure to let you see it and I cannot do a thing about it". Now, (inaudible) in his file . . .

Mrs. Holt: I have read . . .

Miss Block: . . . which would cause public or private harm if it was revealed, like reports from fellow inmates, reports from his wife, his kids, his neighbours and prison guards, people who would be subject to reprisals. Mind you, of course, the hothouse atmosphere of a prison, let us hope, is different from the atmosphere of society at large, but this guy wanted to see copies of warrants for his arrest from American States, among other things, and there was no reason why his whole file should have been withheld.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That was the Rossi case.

• 1045

Miss Block: Yes.

Mr. Lyons: As something of interest, yesterday I do not know if you read the *Globe and Mail* but they talked about the fluoridation reports, that an incidence of cancer would be allegedly 50 per cent higher when water was treated with

[*Translation*]

Mlle Block: L'ennui est qu'en évitant de se donner ce mal, ils peuvent fort bien se décharger de ces responsabilités sur d'autres.

Mme Holt: Je pense que vous vous rendez tous compte que c'est beau de parler de confiance dans la démocratie, mais je ne crois pas que vous puissiez avoir confiance en quiconque a soif de pouvoir, c'est comme un animal qui aurait pris le goût du sang. Une fois qu'on a goûté on en veut toujours plus, et le secret peut vous donner un pouvoir fantastique. Je crois qu'il est trop tard pour revenir en arrière et que l'ouverture des dossiers va aboutir à la situation que nous avons maintenant dans les prisons. C'est-à-dire que des vies vont se trouver en danger si l'on donne des renseignements, il peut y avoir danger pour d'autres vies. Ainsi, une épouse peut dire que, si on met son mari en liberté conditionnelle, il tuera ses enfants ou les voisins . . . par conséquent, la société ne sera pas protégée par cette franchise, cette divulgation des renseignements. Vous vous trouvez-ici devant une situation extrêmement dangereuse mais naturellement, dans certains domaines il n'y a aucune raison pour que les citoyens ne puissent pas savoir ce qui eu est en matière de pollution et de danger pour la vie, et je crois que la buraucratie qui cache ces faits devrait être tenue responsable des conséquences qui en résultent, tout comme moi—et tout autre citoyen d'ailleurs—je suis responsable de mes actes.

Mlle Block: Il est assez signicatif que vous ayez mentionné les prisons, car dans le mémoire, l'un des cas que je citais était justement une cause portée au tribunal, impliquant l'accès à des renseignements. Il s'agissait d'un prisonnier qui voulait savoir ce qu'il y avait dans son dossier, et pourquoi on lui avait refusé . . . je crois qu'il voulait passer d'une prison à sécurité maximum à une prison à sécurité moyenne, et on le lui a refusé. Le juge lui a dit. «Il n'y a aucune loi qui indique que vous puissiez voir ces dossiers, et il n'y a aucune procédure administrative établie en ce sens, je n'y puis rien». D'autre part . . .

Mme Holt: J'ai lu . . .

Mlle Block: . . . d'autre part, il n'y avait rien dans le dossier de ce prisonnier qui aurait pu nuire aux gens ou à une personne en particulier, si on le lui avait révélé. Il ne s'agit pas de ces rapports venant de compagnons de cellules, de sa femme, de ses enfants, de ses voisins, de ses gardiens, qui pourrait donner lieu à des représailles. Naturellement, nous espérons que l'atmosphère de la société en général est différente de celle surchauffée des prisons, mais cette personne voulait voir les copies des mandats d'amener lors de son arrestation aux États-Unis, et il n'y avait aucune raison de lui cache son dossier.

Le coprésident (M. Baldwin): C'était la cause Rossi.

Mlle Block: Oui.

M. Lyons: Je ne sais pas si vous avez lu le *Globe and Mail* d'hier, et en particulier un article selon lequel l'incidence du cancer serait 50 p. 100 plus élevé lorsque l'eau a été traitée par fluoration. Il semble également que les gouvernements finan-

[*Texte*]

fluoridation and that the governments had a study for a number of years in this regard and that they just sort of announced it yesterday that perhaps their studies would indicate there would be a 10 per cent greater incidence of cancer when water was treated with fluoridation. And that is something similar to this problem of mercury poison. Why have we not been aware of these reports for a considerable period of time?

Mrs. Holt: And yet they banned saccharin without almost any hesitation. It is remarkable.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I hope that when government does act and legislation is brought in that it will include a provision that this or some other committee will ride herd on the operation of this law, as it should be on the privacy provisions of the Human Rights Bill. When we sail uncharted waters, as they have been, and as they will be in this legislation, I think that it is up to us in the Parliament of Canada, of both Houses, to make sure that the defects of legislation are marked and that we do not simply sail along without making the kind of repairs which are going to be necessary. I think it has certainly been shown in Part IV of the Protection of Privacy Act that this is the case.

I see Mr. Robinson has just come in. I do not know whether you are familiar with the brief. I think we had exhausted all the questions, Mr. Robinson, but if you have some things that you would like to ask before we close off . . .

M. Béchard: Monsieur le président, est-ce que je pourrais faire une remarque avant que M. Robinson . . . ?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Yes, certainement.

M. Béchard: A la page 23, à la fin, je ne sais pas si le témoin est allé en Chine; personnellement je n'y suis pas allé, ni en Russie d'ailleurs, mais je trouve un peu exagérée la conclusion à laquelle elle arrive . . . Si vous me permettez de la lire:

> Ceux qui ont visité la République populaire de Chine ont décrit les contrôles stricts que leurs hôtes imposaient au niveau des lieux à visiter, des choses à voir et des personnes avec qui les visiteurs pouvaient converser; ces contrôles sont exagérés par rapport au besoin d'empêcher les visiteurs de découvrir des faits qui pourraient menacer la sécurité nationale ou même l'image que projette ce pays.

C'est-à-dire la Chine.

> Le gouvernement chinois semble craindre que les visiteurs ne voient autre chose que ce qu'il a décidé qu'ils verraient.

Et la dernière phrase, est celle-ci:

> Notre propre gouvernement semble adopter une attitude de ce genre face à ses citoyens, et cette situation n'a que trop duré.

Eh bien, je trouve cela un peu exagéré, même si je ne suis pas allé en Chine; après avoir entendu cependant des rapports de personnes qui y sont allées, je pense qu'au Canada on a la plus grande liberté possible. Aller comparer le Canada à la Chine, je trouve cela, je n'employerai pas le mot, mais . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est un peu trop fort!

[*Traduction*]

cent depuis plusieurs années une étude sur cette question, et ils ont annoncé hier que, d'après leurs études, l'incidence du cancer serait de 10 p. 100 plus élevée lorsque l'eau a été traitée par fluoration. Ce problème est similaire à celui de l'hydrargyrisme. Pourquoi nous a-t-on caché si longtemps l'existence de ces rapports?

Mme Holt: Et pourtant ils ont interdit la saccharine presque sans hésitation. C'est remarquable.

Le coprésident (M. Baldwin): J'espèque que le gouvernement présentera une loi comportant une disposition prévoyant que le comité ou un autre aura la responsabilité de contrôler la mise en vigueur de cette loi; comme ce devrait être le cas pour les dispositions relatives à la vie privée du Bill sur les droits de la personne humaine. Étant donné que nous naviguons dans des eaux inexplorées, il appartient au Parlement du Canada et aux deux Chambres de mettre en lumière les lacunes de la loi afin que nous puissions y apporter les amendements nécessaires. La quatrième partie de la Loi sur la protection de la vie privée en est la preuve.

Je vois que M. Robinson vient d'arriver. Je ne sais pas si vous avez pris connaissance du rapport. Je pense, monsieur Robinson, que nous avons épuisé toutes les questions, à moins que vous n'ayez quelque chose à demander avant que nous n'ajournions . . .

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I would like to make a comment before Mr. Robinson . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, certainly.

Mr. Béchard: I do not know whether the witness has been to China; personally, I have not been there, neither in Russia, but I find rather exaggerated the conclusion on page 11. If you would allow me to quote part of it:

> Visitors to the Peoples Republic of China have described the strict controls that their hosts placed on where they went, what they saw, whom they spoke with—controls that go far beyond the needs to keep them from finding out particular things which might endanger their national security or even their national image.

That is China.

> The Chinese government seems to fear that visitors see other things than what it chooses that they should see.

And the last sentence, this one:

> Something like the state of mind that seems to exist on the part of our own government with regard to its citizens and we have had more than enough of it.

I find this conclusion rather exaggerated even if I have never been to China. However, I have heard reports from people who have been there, and I think that in Canada we have the greatest freedom possible. To try and compare Canada with China seems to me—I would not say the words, but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is to strong.

[*Text*]

M. Béchard: Un peu trop fort.

Il faudrait peut-être que certaines gens aillent vivre en Chine continuellement pour mesurer le degré de liberté que nous avons ici. Par là, je ne veux pas dire que je suis contre l'accès à l'information; au contraire. Mais il ne faudrait tout de même pas exagérer et nous comparer aux Chinois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou aux Russes!

M. Béchard: Ou aux Russes!

J'ai un autre commentaire à faire ici. J'ai félicité tout à l'heure l'organisation pour son bilinguisme, mais je ne peux pas la féliciter pour le bilinguisme de ce petit dépliant qui nous invite à faire partie de Sunshine. J'avais bien l'intention d'en faire partie, mais là je ne le pourrais pas, je n'y comprends rien . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, je ne sais pas si cela doit faire partie de notre procès-verbal.

M. Béchard: Non, non.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce qu'on appelle en anglais a throw away. Je ne connais pas l'expression française pour cela. Je m'excuse de mon bilinguisme imparfait mais . . .

M. Béchard: C'est déjà très bien, monsieur le sénateur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson, vous avez quelque chose à . . .

Mr. Robinson: Yes, I had a few points I wanted to raise. First of all, I was impressed that this is one of the briefs we received that seemed to have a great deal of positive statements made in it. Some of the statements we received in some briefs I thought were a bit fuzzy. But here it is either a definite yes or definite no. But when you make dogmatic statements like that I think you have to be prepared to back them up.

• 1050

I am referring particularly to the summary of your brief, this two-page effort, and I note on page 2 at the top there is a statement apparently made—well it is actually at the bottom of page 1 where it begins, where John Turner is reported to have made the statement:

> . . . because the exemptions are so broad; because it is the government which decides whether the exemptions apply or not; and because there are no legal rights nor any legal procedures by which the citizen can challenge the scope of the exemptions, there is today no right to know in Canada.

It seems to me that is a pretty dogmatic statement and you are pretty well hanging your case on it. You know, I would not be prepared to make that kind of dogmatic statement myself. I think that there is the availability of some information, and I think that the voluntary guidelines are of some help. They may be somewhat restricted but they are of some help. I wonder if you would care to comment further on that, and also the comment that you make with regard to the green paper on legislation on public access, where you state that the public access to government documents are even broader in that they can be much more restricted even than they are under the

[*Translation*]

Mr. Béchard: A little bit to strong.

I think that certain people should go and live in China on a permanent basis in order to realize how free we are here in Canada. I do not mean that I am against freedom of information, on the contrary, but we must not exaggerate and compare ourselves to the Chinese.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or to Russians.

Mr. Béchard: Or to Russians.

I have another remark to make here. I have commended earlier the organization for being bilingual, but I cannot congratulate it about the small brochure which invites us to be part of *Sunshine*. I really intended to become a member of *Sunshine*, but it will not be possible for me as I do not understand a word . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know whether this should be part of our proceedings.

Mr. Béchard: No, no.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is what we call in English a throw-away. I do not know the French expression for it. I apologize for my imperfect bilingualism, but . . .

Mr. Béchard: It is very well, Senator.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robinson, do you have something to add . . .

M. Robinson: Oui, je voudrais soulever un ou deux points. Tout d'abord, parmi tous les rapports que nous avons reçus, celui-ci semble contenir un grand nombre de déclarations très positives. Ce n'a pas été le cas pour tous les rapports: certains étaient un peu vagues. Mais ici nous avons un oui ou un non bien catégorique. Mais lorsque vous faites des déclarations aussi dogmatiques que celles-ci, je suppose que vous êtes prêt à les défendre.

Je fais particulièrement allusion au résumé en deux pages de votre rapport. Vers le milieu de la page 2, vous citez une déclaration attribuée à John Turner:

> . . . parce que les exceptions sont si vastes, parce que c'est le gouvernement qui décide si les exceptions s'appliquent ou non, et parce qu'il n'existe aucun droit juridique ni aucune procédure juridique qui permette aux citoyens de contester la portée de ces exceptions, il n'existe au Canada aujourd'hui aucun droit de savoir.

Cette déclaration me semble assez dogmatique et je n'accepterais pas de la faire moi-même. Nous avons accès à un certain degré d'information, et j'estime que des directives volontaires sont très utiles. Elles peuvent paraître limitées, mais elles sont néanmoins utiles. J'aimerais savoir si vous avez des commentaires à faire là-dessus, et également au sujet du Livre vert sur la Loi relative à l'accès du public aux documents du gouvernement. Vous dites que l'accès du public aux documents du gouvernement est encore plus étendu, en ce sens qu'ils peuvent être davantage limités qu'ils ne le sont en vertu des directives volontaires émises en 1973. J'aimerais que vous nous expliquiez de quelle façon.

[*Texte*]

voluntary guidelines enunciated in 1973, and I would like you to explain how.

Miss Block: I would like to take the first, you may have the second. In the first place Mr. Turner is not saying that you can never get any information. What he is saying is that you have no legal right to get information.

Mrs. Holt: He was Minister of Justice and he could have brought it in if he wanted to.

Miss Block: Yes, he could.

Mr. Lyons: Could I just elaborate? I guess, you know, there is that legal fiction, and I may treat it as that, Mr. Robinson, under Section 41 of the Federal Court Act. But all we are saying is that we are quoting from a former Cabinet Minister as to what he said. I am sure we are aware of the fact that you can file a notice of motion in Parliament, but there are 16 exemptions which could probably, as Geoffrey Stevens once said in a newspaper article, exclude a luncheon menu or an itinerary with respect to a foreign ministers' conference.

As far as the right to go to court and obtain it, well, you know the Minister can file an affidavit and rely upon one of the four exemptions and that excludes the documents. So what we are saying is that really in essence there is no right to know in this country. If you want to have fictions, we do have those but, as far as we can see it, there is no right to know.

Mr. Robinson: Well, it is my understanding from your own brief that applications have been made before the courts where the government decided that something should not be made public and in fact it has then been made public. So the courts have been useful, even under the stringent guidelines that we have today. Is that not a fair statement?

Mr. Lyons: Well, look what happened over the Rossi case. They did have to go to court and they were able to obtain some of these documents, the document with respect to the release on housing for native peoples, but they certainly were not able to get any information with respect to the investigation by the law enforcement agency, and it took considerable measures in court to get that. So I suppose ultimately he did get something. But it certainly was not totally within the ambit of what he wanted.

Mr. Robinson: You have given some illustrations, like the radiation around Port Hope, and I would be inclined to agree with you wholeheartedly on that, and also with regard to obtaining the various reports concerning the Pickering airport and so on, sound, acoustic problems, and this kind of thing. I see no reason why that kind of thing should not be made available.

It seems to me that what we really need is for some group to come before this Committee and set out in reasonable terms a definitive statement on the kind of things that should be made available, and maybe, in making that statement, to do substantially what you have done, to indicate some illustrations as to the kind of situation where the information should have been made readily available. These that you have mentioned here, and also the one with regard to mercury and so on, you know,

[*Traduction*]

Mlle Block: J'aimerais répondre au premier point, et je vous laisserai le second. Tout d'abord, M. Turner n'a jamais dit qu'il était impossible d'avoir accès à l'information. Il dit simplement qu'il n'existe aucun droit juridique à l'information.

Mme Holt: Il était alors ministre de la Justice et il aurait pu amender la loi s'il l'avait voulu.

Mlle Block: Oui, en effet.

M. Lyons: Pourrais-je vous donner des précisions? Vous êtes certainement au courant, monsieur Robinson, que la fiction juridique qui existe en vertu de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale. Nous parlons d'une déclaration qui a été attribuée à un ancien ministre du Cabinet. Nous savons tous qu'il est possible de déposer un avis de motion au Parlement, mais il existe 16 exemptions qui, comme l'a écrit un jour Geoffrey Stevens dans un article de journal, peuvent très bien exclure un menu de déjeuner ou un itinéraire de voyage dans le cas d'une conférence de ministres étrangers.

En ce qui concerne le droit de passer en cour, vous savez que le ministre peut faire une déposition et invoquer l'une des quatre exceptions qui exclut les documents. C'est pour cette raison que nous disons que le droit de savoir n'existe pas au Canada. Les fictions légales ne manquent pas, mais en autant que je sache, le droit de savoir n'existe pas.

M. Robinson: D'après votre rapport, j'avais cru comprendre que des demandes avaient été déposées devant les tribunaux, suite à une décision du gouvernement d'interdire l'accès du public à certains documents, qui ont néanmoins été rendus publics. Les tribunaux ont donc été utiles, malgré les directives sévères auxquelles nous sommes assujettis. Cela ne vous semble-t-il pas exact?

M. Lyons: Rappelez-vous ce qui s'est passé pour l'affaire Rossi. Ils ont dû passer devant les tribunaux et ont pu obtenir certains documents, en particulier un document portant sur le logement des autochtones. Mais ils n'ont absolument pas pu obtenir des renseignements quant à l'enquête menée par l'agence responsable de l'application de la loi. Le tribunal a dû prendre un grand nombre de mesures afin d'obtenir ces renseignements. Je suppose qu'ils ont fini par obtenir quelque chose, mais ce n'était pas tout à fait ce qui était cherché.

M. Robinson: Vous nous avez donné certains exemples, comme le problème de la radiation aux environs de Port Hope. Je suis pleinement d'accord avec vous là-dessus et également sur la nécessité d'obtenir les divers rapports concernant l'aéroport de Pickering, etc., et en particulier sur les problèmes acoustiques et les problèmes de son, etc. Je ne vois pas pourquoi ce type de rapport devrait être tenu secret.

Je crois qu'il serait bon qu'un groupe comparaisse devant le comité et indique de façon claire et précise quels sont les documents qui devraient être disponibles, et, comme vous l'avez fait, donne certains exemples de cas où certains renseignements auraient dû être immédiatement disponibles. Je parle des cas que vous avez cités, ainsi que du problème de l'empoisonnement par le mercure etc. Il me semble évident que refuser de rendre publics ces renseignements est contraire à

[*Text*]

it just seems so obvious that it is not in the national interest to withold the information, but it is in the national interest to make the information public. We have never had anybody actually get the case law together that there has been on the subject matter.

• 1055

Mrs. Holt: There is not much case law.

Mr. Robinson: There may not be but you have given some good illustrations here. I think this could be dealt with in such a manner to come up with a definitive statement that might be very helpful to this Committee. I agree with you; when you have these 17 guidelines and you talk about the Green Paper, you really have not come to grips with it in a proper, definitive way. It is like the difficulty we had in dealing with pornography; we did not redefine it. We have never come up with another definition. We are still stuck with Section 59(8) as a definition of obscenity. We still have not come to grips with the real problem and I think that is one of the problems that we have in freedom of information. Having said that, there are two other points because I see our time is alsmot up. One is, did you feel that there is a restriction in the availability of information based on political motives or political reasons?

Miss Block: Yes.

Mr. Robinson: Would this be considered as probably the basic reason, do you think, or are there some other basic reasons?

Miss Block: Who knows? They do not have to tell you.

Mr. Lyons: I think there is some political motivation sometimes when they release a report, that is quite obvious. But I do not think that is always the underlying reason for not releasing reports, that is just part of it. You would have to go example by example. For instance, on the Pickering Airport I would say there was some political motivation in that regard. In other instances, I do not think there was political motivation. I can just think of that as an example, political motivation.

Mr. Robinson: That is really not an important issue as far as you are concerned, for restricting the information being made available.

Mr. Lyons: No, I do not think so. I think that is just part of the bureaucratic hangup to keep these reports confidential. That seems to be our perception of it.

Mr. Robinson: You think it is more bureaucratic rather than political?

Mr. Lyons: Oh, there is no question about that. I dealt with that earlier actually.

Mr. Robinson: I see.

Mr. Lyons: I felt that the problem is in the bureaucracy not in the elected representatives. And what I mean by "political", sometimes it is the civil servant sort of feeding the Minister saying, "This is political; maybe we should do this, this and that." That is what I meant.

[*Translation*]

l'intérêt national, qui exige qu'ils soient rendus publics. Nous n'avons pas cherché à réunir les précédents existant à ce sujet.

Mme Holt: Je ne crois pas qu'ils soient nombreux.

M. Robinson: Vous nous avez néanmoins donné d'excellents exemples. Ce qu'il faudrait au comité, c'est une conclusion définitive sur la question. Comme vous le dites si bien, les dix-sept directives et le Livre vert sont loin de régler le problème. De même lorsque nous avons été saisis de la pornographie, au lieu d'en élaborer une nouvelle définition, ce que nous avons gardé, c'est l'article 59(8) définissant l'obscénité. Nous n'avons toujours pas abordé le fond du problème en ce qui concerne la liberté de l'information. Comme le temps presse, je vais maintenant vous poser une autre question. Estimez-vous que des renseignements sont parfois refusés pour des raisons politiques?

Mlle Block: Oui.

M. Robinson: Est-ce la raison essentielle à votre avis, ou y en a-t-il d'autres?

Mlle Block: Qui sait? Ils ne sont pas obligés de motiver leur refus.

M. Lyons: La décision de publier tel ou tel rapport peut, bien entendu, être prise pour des raisons politiques. Mais le refus de publier des rapports n'est pas toujours motivé pour des raisons politiques. C'est sans doute vrai dans le cas de l'aéroport de Pickering. Mais dans d'autres cas, il n'y avait pas de motif politique.

M. Robinson: A votre avis, les raisons politiques ne sont pas primordiales, ni même pas tellement importantes.

M. Lyons: Non, je ne pense pas. La raison principale, c'est que les bureaucrates ont tendance à considérer que tout document est d'office secret.

M. Robinson: C'est donc, à votre avis, une question bureaucratique plutôt que politique?

M. Lyons: Cela ne fait pour moi aucun doute. J'en ai d'ailleurs déjà parlé.

M. Robinson: Très bien.

M. Lyons: L'amour du secret doit être imputé à la bureaucratie et non aux députés élus. Ce sont les fonctionnaires qui ont tendance à qualifier de politiques les déclarations ministérielles.

[*Texte*]

Mr. Robinson: What do you think about the principle involved in civil servants leaking information?

Mr. Lyons: I think we have dealt with that too. I agree with Mrs. Holt that it is a sleazy way of doing things but if that is the way the public has to get access to something of major importance, then that is the best. But I would hope that that would stop by bringing in a freedom-of-information law because we do not want to make martyrs out of sleazy people.

Mr. Robinson: On page 4 of your brief, in the second-last paragraph, it says.

> As a last resort, citizens can attempt to prevail upon their elected representatives to make a request for information in the House of Commons. MPs can sometimes—though not always—squeeze information out of a close-mouthed government when their constituents cannot.

Do you have any indication as to how this procedure is being used or how it may be used in the future if the guidelines are not broadened?

Mr. Lyons: You have always got the situation where MP *X* who is a former minister in some government and no longer sits in that capacity and you get in touch with him and he knows civil servant *Y* and he phones him up and he says, "Look, Joe, what is the story here? You know, I am trying to find out some information." That type of information becomes available but, again, that is not the kind of openess in government that we want to see and it means that it comes back old theory of who-you-know type of situation.

Mr. Robinson: You have at the beginning of your summary of the brief a statement to the effect that the amount of information retained by the government considered secret is about 80 per cent of the information produced. Where do you get that figure from?

Miss Block: That came from Guy Henson at Dalhousie. It is a guess, nobody knows. ACCESS figures are about 70 per cent. Donald Rowat said well over half but this was 13 years ago and it is probably inflated by now.

Mr. Robinson: This is what you would consider of the amount of information that is produced initially only 80 per cent is being restricted. Does this not become a lesser percentage over a period of time and through asking for information and so on and, if so, to what extent?

Miss Block: Evidently it is even difficult to get information out of the Archives and the Archives, of course, have the no-longer-active files. I think this is covered in the brief. I will tell you where in a moment.

Mr. Robinson: Do you mean the 30-year rules that you are pertaining to?

• 1100

Miss Block: I beg your pardon?

[*Traduction*]

M. Robinson: Que pensez-vous de la fuite de documents organisée par des fonctionnaires?

M. Lyons: Comme Mme Holt, j'estime, moi aussi, que ce n'est pas une façon élégante de procéder, mais en l'absence de meilleurs moyens, il faut bien entre-temps que le public puisse prendre connaissance de certaines décisions importantes. Mais j'espère que l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information mettra fin à ces méthodes, et qu'on ne sera plus obligé de transformer en martyrs ceux qui facilitent cette fuite.

M. Robinson: Le deuxième paragraphe à la page 4 de votre mémoire dit ce qui suit:

> En dernier ressort les citoyens peuvent essayer de convaincre leur député de demander des renseignements à la Chambre des communes. Les députés peuvent parfois mais pas toujours, obtenir des renseignements auprès du gouvernement, lorsque cela est impossible au simple citoyen.

A-t-on beaucoup fait appel à cette méthode, et pensez-vous qu'on continue à le faire si les directives ne sont pas étendues?

M. Lyons: Si on connaît un député qui a occupé un poste ministériel, on peut, bien entendu, le contacter en lui disant qu'on cherche à obtenir tel ou tel renseignement. Et même si on parvient à obtenir lesdits renseignements, c'est dû uniquement au fait que l'on a des relations.

M. Robinson: Dans une déclaration précédant le résumé de votre mémoire, vous dites que 80 p. 100 environ des documents du gouvernement sont considérés comme secrets. D'où obtenez-vous des chiffres?

Mlle Block: De Guy Henson de Dalhousie. Mais c'est un chiffre approximatif. Personne ne le sait de façon sûr. D'après Donald Rowat, il y a moyen d'obtenir des renseignements sur plus de la moitié des documents du gouvernement, mais ceci remonte à 13 ans déjà, et la proportion a dû changer depuis lors.

M. Robinson: Donc, à votre avis, 80 p. 100 des documents produits par le gouvernement sont considérés comme secrets. Est-ce que cette proportion ne diminue pas avec le temps, au fur et à mesure que l'on pose des questions?

Mlle Block: Même les documents des archives sont difficiles à obtenir, sans parler des dossiers déjà anciens. Il en est question dans le mémoire d'ailleurs. Je vais vous dire où exactement.

M. Robinson: Vous parlez de la règle des 30 ans?

Mlle Block: Pardon?

[*Text*]

Mr. Robinson: Making information available after 30 years?

Miss Block: Yes, but even on this there is no definite policy. Somebody who has looked into it says that perhaps it is typical of federal government's attitude to information that the rule governing access to government documents is in itself inaccessible. He has had trouble finding out even whom to ask for permission to see these things. This is even 30-year-old documents, and let us face it, most of the information that you want because it affects your life now, you need it now. In 30 years time it is too late to find out that you were getting mercury poisoning or the air you were breathing was full of asbestos. By then you have got cancer.

The Joint Chairman (Senator Forsey): As Lord Keynes said, in the long run we shall probably all be dead.

Mrs. Holt: I would say it, too, that the proportion of material now collected, if your information about the banks is correct, that probably the percentages are higher of what you cannot get because there is so much more.

Mr. Robinson: Well, one final question, then. We are all aware of the voluntary guidelines of 1973 and then we had the Green Paper. Would you say that the Green Paper has been helpful at all, and if so, to what extent?

Mr. Lyons: Yes, I think it is helpful. It has narrowed down from 16 to 9 but I think to some extent I have to say we are playing with numbers, because, you know, it has not weeded it down that considerably. If you compare the nine with the nine in the United States' Freedom of Information Law then you can realize what a great catch-all a lot of these exemptions are. But it has been helpful to the extent it has narrowed down somewhat. It has recognized the problem of independent judicial review, although its reasons for against independent judicial review we do not buy, of course, that the judiciary is not able to recognize political problems or to see as a political problem. But I think—You know, it is a step forward. It certainly to me, and to our group, has a long way to go, but we realize that the wheels of justice grind slowly, if I may use that old phrase.

Mr. Robinson: So you would be satisfied, as you point out on page 2 of your summary:

SUNSHINE is asking for legislation that would:

and then you enumerate five different areas.

Mr. Lyons: That is right.

Mr. Robinson: Regardless of the cost.

Mr. Lyons: Well, we have said that too, you know. The government spends a heck of a lot of money these days on . . .

Miss Block: Trivia.

Mr. Lyons: . . . trivia, telling the people they should not cheat the Unemployment Insurance Commission or about the lifestyle that we should conduct, and we are saying that it would be better spent in allowing people to have that good feeling that there is openness in government and that people that get information that they should get, which seems to affect not only their lifestyles but, you know, to the fundamental lifestyle such as whether their health is being impeded.

[*Translation*]

M. Robinson: Les renseignements tombent dans le domaine public au bout de 30 ans.

Mlle Block: Oui, mais même ceci n'est pas précisé. D'après un de nos chercheurs, le fait qu'on ne puisse connaître la règle régissant l'accès aux documents du gouvernement est tout à fait typique de son attitude. Il a eu du mal à trouver qui il fallait contacter pour consulter ces documents, c'est-à-dire des documents vieux de 30 ans. Or, lorsqu'on a besoin de renseignements, c'est généralement tout de suite, car cela ne sert plus à grand-chose d'apprendre 30 ans plus tard qu'on a été empoisonné par le mercure, qu'on a respiré de l'air pollué par l'amiante, car au bout de 30 ans, on a le cancer.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ainsi que Lord Keynes l'a dit, éventuellement nous serons tous morts.

Mme Holt: La proportion des documents auxquels nous n'avons pas accès est probablement plus élevée, étant donné leur prolifération extravagante.

M. Robinson: Une dernière question. Il y a d'une part les directives non obligatoires de 1973 ainsi que le Livre vert. Estimez-vous que ce dernier soit de quelque utilité?

M. Lyons: Certainement, vu que les exemptions sont passées de 16 à 9. Mais nous sommes encore loin du compte; si l'on compare la situation chez nous à ce qui se passe aux États-Unis, on se rend compte que ces exemptions peuvent s'appliquer à pratiquement n'importe quoi. Enfin il est déjà bien que leur nombre ait été réduit. La question d'une révision judiciaire a également été évoquée, bien que nous ne puissions admettre, bien entendu, que les tribunaux soient incapables de comprendre ou de traiter des problèmes d'ordre politique. Néanmoins c'est un progrès. Il reste encore beaucoup à faire, mais la justice est lente.

M. Robinson: Donc, comme vous le dites à la page 2 de votre résumé:

SUNSHINE préconise les mesures suivantes:

et vous énumérez cinq domaines différents.

M. Lyons: C'est exact.

M. Robinson: Quels que soient les frais.

M. Lyons: Le gouvernement dépense des masses d'argent pour toutes sortes de choses.

Mlle Block: Pour des bêtises.

M. Lyons: Pour convaincre, entre autres, les gens de ne pas tricher la Commission de l'assurance-chômage ou pour nous entretenir de notre mode de vie, alors qu'il serait—et de loin—beaucoup mieux que les citoyens sachent que le gouvernement n'a rien à cacher, qu'il y a moyen d'obtenir facilement les renseignements dont on a besoin, renseignements qui touchent non seulement ce qu'on a coutume d'appeler mode de vie, mais

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think Mr. Robinson has a very legitimate concern about the fact that we are now going to be involved in a budget of over $50 billion and that has got to be a worry to us. I suppose your answer would be that if we had had freedom of information 15 years ago we might not have a budget of $50 billion today.

Mr. Lyons: Well, we are saying there should be a scheduled fee set-up. We would say we think it should be direct copying costs and not being more than that and perhaps in instances where the copying costs would exceed $25 that the requester be advised as to that and also that he leave a deposit, certain responsible approaches that way. But we do not see that each agency should have a different schedule of fees. I think it should be direct copying costs.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you. We thank you very much for . . .

Mr. Lyons: Just one closing statement I could make, Mr. Chairman? Is it possible?

As a matter of fact, on March 24, 1977, at the Canadian-Italian businessmen's club I had the opportunity to ask Mr. Trudeau in an open discussion on this question of freedom of information, and at that time he replied to me that:

> The other aspect—the right to know—is how much of the internal workings of a government have to be put in the hands of the citizens. I'm on balance on the side of those who should say in a democracy the citizens should have as much information as possible in order to judge whether the govermments are making the right decisions and the right policies and so on.

Mr. Chairman, those are the words of our Prime Minister of approximately one year ago. I can only echo those sentiments from our association and we hope that you will let the sun shine in.

• 1105

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Which is a good note on which to close this meeting. Thank you all and thank you for a very excellent brief and for coming down here.

Before we adjourn, there is a document put before us by the Research Branch, Library of Parliament, Francois Pépin, which was distributed to members on February 17, 1978. Is it agreed that that document be printed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I thank you very much, Mr. Joint Chairman. I do not know, when we shall meet again? Who knows? We will leave that to the Governor General who will be exercising his constitutional function. I wish you all the very best of luck to which you are entitled, to which we are all entitled.

Thank you very much. The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

aussi des questions plus fondamentales comme les dangers pour la santé.

Le coprésident (M. Baldwin): Le fait que le gouvernement ait un budget de plus de 50 milliards de dollars est certainement préoccupant. Si nous avions adopté une loi sur la liberté de l'information il y a 15 ans, nous ne serions peut-être pas obligés de dépenser autant actuellement.

M. Lyons: Il faut prévoir un tarif. Seuls les frais de photocopie devraient être facturés, mais si ceci devait dépasser $25, la personne soumettant la demande de renseignements en serait avisée et devrait déposer une caution. Un tarif unique pour toutes les institutions du gouvernement serait suffisant pour couvrir notamment les frais de photocopie.

M. Robinson: Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous remercie. Nous vous remercions très sincèrement de . . .

M. Lyons: Vous permettez, monsieur le président, que je dise quelques mots pour conclure?

Le 24 mars 1977, j'ai posé une question à M. Trudeau lors d'une réunion du Club canado-italien pour hommes d'affaires, réunion au cours de laquelle on a justement discuté de la liberté d'information. M. Trudeau a répondu comme suit:

> L'autre aspect de la question du droit aux resnseignements porte sur la question de savoir dans quelle mesure le fonctionnement du gouvernement doit être porté à la connaissance des citoyens. Or, tout compte fait, j'estime qu'en démocratie, les citoyens doivent disposer d'un maximum d'information pour pouvoir décider si oui ou non les décisions et politiques arrêtées par le gouvernement sont bonnes.

Voilà donc ce que le premier ministre lui-même a dit il y a un an environ. Notre association ne fait donc que reprendre ses mots en espérant que vous y donnerez suite.

Le coprésident (M. Baldwin): Voilà qui est une bonne conclusion à notre réunion. Je vous remercie d'être venus pour nous présenter votre excellent mémoire.

Avant de lever la séance, je voudrais savoir si vous êtes d'accord pour faire imprimer un document qui nous a été remis par François Pépin de la direction de la recherche de la Bibliothèque parlementaire le 17 février dernier?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous remercie, monsieur le coprésident. J'ignore la date de notre prochaine réunion. Nous en laisserons la décision au gouverneur général qui exercera ses prérogatives constitutionnelles. Je vous souhaite à tous bonne chance.

Le réunion est levée.

APPENDIX "RSI-16"



Sunshine

The Association for a Right to Information

ACCESS TO INFORMATION LEGISLATION: WHAT WE NEED

Summary of a brief prepared for presentation to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments

18 April 1978

The federal government collects information on a massive scale. Most of that information is secret - estimates range up to 80% - and we, the citizens of Canada, have no right to obtain any of it, although it was gathered at public expense for, presumably, public purposes.

The pernicious effects of government secrecy, both on the lives of individuals and on the life of the nation as a political community, are profound. A few examples:

For six years, the federal and Quebec governments kept secret a report recommending warning the people of part of northwestern Quebec not to eat fish caught in their area, since it contained dangerous amounts of mercury.

The federal government knew as far back as the 1960's that there were high levels of radiation around Port Hope, but did nothing to find out whether the residents were at risk - until Energy Probe and the CBC forced the matter into the open.

When the decision to build Pickering Airport was announced, the federal government was in possession of a report saying that Malton Airport could be expanded and that there was no need for a new airport - but that report was not released until much later, under heavy political pressure.

Since 1973 there have been 'voluntary' guidelines for the disclosure of information to Members of Parliament, and they are supposed to apply to requests for information from members of the public as well. But, in the words of John Turner,

> because the exemptions are so broad; because it is the government which decides whether the exemptions apply

455 Spadina Avenue, Suite 404, Toronto, Ontario M5S 2G8

> or not; and because there are no legal rights nor any legal procedures by which the citizen can challenge the scope of the exemptions, there is today no right to know in Canada.

The exemptions suggested by the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents are even broader, and allow for even more unfettered discretion on the part of government.

SUNSHINE is asking for legislation that would:

* *Give anyone the right to obtain any information held by government, unless it is specifically exempted.*
* *Require government to produce the information within a specified time, or give reasons for refusing.*
* *Require all government departments to maintain indices of the information they hold.*
* *Provide an appeal mechanism, with final appeal to the courts, to citizens denied information, with the onus on government to show why the information should be kept secret.*
* *Safeguard individual privacy.*

Ministerial Responsibility: Some people have expressed fears that free access to information would undermine ministerial responsibility - a phrase which bears a certain resemblance to committing the sin against the Holy Ghost, since while it is agreed to be about the worst thing you can do, no one can explain just what it is.

SUNSHINE holds that ministerial responsibility applies to decisions involving government policy, and access to information should not be a matter of government policy. It should be a matter of legal right, and cabinet ministers should be no more free than any other citizen to decide whether or not they are in compliance with the law.

Excessive Cost: Government already spends huge sums disseminating information that it wants us to have, some of it quite useless if not downright propaganda. Let some of that money be spent on letting us find out what we want to know.

Pierre Elliott Trudeau, before he became Prime Minister, said this:

> Democratic progress requires the ready availability of true and complete information. In this way people can objectively evaluate the government's policies. To act otherwise is to give way to despotic secrecy.

Czarist Russia was described as a despotism tempered by assassination. We do not want to see the day when Canada can be described as a despotism tempered by leaks. It is time to open the doors of government and let the sun shine in.

* * * * * * * * * * * * * * *



Sunshine

The Association for a Right to Information

ACCESS TO INFORMATION LEGISLATION:

WHAT WE NEED

A brief prepared for presentation to
the Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

18 April 1978

by
Elizabeth Block

455 Spadina Avenue, Suite 404, Toronto, Ontario M5S 2G8

ACCESS TO INFORMATION LEGISLATION: THE NEED

The power of government extends today into every corner of our lives. One of the chief means by which it exercises that power is its ability to collect information, use it - and withhold it. Most of the information held by government is secret; estimates range as high as 80%.[1]

We, the citizens of Canada, have no right to obtain any of this information, gathered at public expense for, presumably, public purposes. People can be - and have been - denied access to information that vitally affects their lives.

For example: the federal government's record regarding mercury contamination in northwestern Quebec[2] rivals that of the provincial government in northwestern Ontario, although it is less widely known. Commercial fishing was banned in the affected area in 1969, but the local residents were not warned not to eat the fish. Two years later, the federal government began a program of annual testing of the people in the area for mercury blood levels, but the test subjects - even those whose blood level was dangerously high - were not warned to avoid eating fish. Nor, until 1975, were they told the test results.

In 1972 the Quebec government and the federal Department of the Environment did a joint study which recommended that area residents be warned against eating fish and waterfowl. It was kept secret for three years. In 1974, a biologist working for the Indians of northern Quebec heard of the existence of the report and asked for a copy. His request was refused, with no reason given.

The federal government finally released the report in 1975, under heavy political pressure. For six years, then, it had known of the hazard to people's health without informing the people who were at risk.

Let it not be thought that the inhabitants of southern Canada fare any better. A July 1973 study, prepared for the Air Pollution Control Directorate of the Environmental Protection Service, showed levels of mercury in the air around three chlor-alkali plants to be dangerously high.[3] That study has never been published, nor has it been followed up with studies of the health of people living near the plants.

The history of radiation in Port Hope is another story of information hidden away, information not acted upon, information withheld. Back in the 1960's Eldorado Nuclear, the Atomic Energy Control Board, and the government knew - because Douglas Andrews, a professor of chemical engineering at the University of Toronto, told them - that there were high levels of radiation around Port Hope. But nothing was done until Energy Probe and the CBC made the matter public. Only then was testing done to find out whether the residents

of the town were being exposed to possibly dangerous levels of radiation. And obtaining data - especially up-to-date test results - has been a continuing problem. Citizens who tried to obtain recent test data for radiation levels at the Port Granby site, for use in a public hearing, were shuffled back and forth between the industry and the Control Board, and were finally refused it - on the grounds that it was proprietary information.

Nuclear energy is one subject - there are others - in which the government has what amounts to a virtual monopoly on information. Almost every nuclear scientist in Canada is employed in one way or another by government; and so it is impossible to find unbiased sources of information without going outside the country.

Citizens opposing the Pickering Airport had enormous difficulty obtaining information. A report by the joint federal-provincial Airport Planning Team, saying that Malton Airport could be expanded and that there was no need for a new airport, was not released at the time the decision to build the Pickering Airport was announced, although it was then in existence. It took intense pressure to force the publication of the site evaluation reports, and even now the record is incomplete. The report giving the reasons why the Pickering site was finally selected has never been made public.

Opponents of the airport had to hire their own experts for the public hearings to do acoustical studies, because the government refused to release the ones it had done. Indeed, it was not until studies of the noise contours of newer, quieter aircraft were released, to help quell opposition to the Vancouver airport expansion, that it was known for sure that those studies had in fact been done. And when People Or Planes, the group opposing the Pickering airport, tried to find out how many complaints had been registered with government regarding noise around Malton Airport, they were told that the government did not keep records - although one of the main reasons given for the building of Pickering was to reduce noise around Malton.

These are only a few of the better known instances of the pernicious effects of government secrecy upon the lives of individuals. Less dramatic, perhaps, but equally serious is its effect upon the life of the nation as a political community. Prof. Donald Rowat of Carleton University has studied this field for many years, and we cannot do better than to quote him:

> It is important to realize that any large measure of government secrecy is incompatible with democracy. This is true for two reasons. First, secrecy leads to distrust and fear on the part of the public.... Second, the people cannot control their government without knowledge. Yet the means available to the opposition parties and to the public for obtaining information about administrative activities are woefully inadequate.... Our system is based on the premise that we must trust the Government and hope for the best. This is entirely too paternalistic a concept for a democracy. Parliament and the public cannot hope to call the Gov-

> ernment to account without an adequate knowledge of what is going on; nor can they hope to participate in the decision-making process and contribute their talents to the formation of policy and legislation if that process is hidden from view.[4]

That was written thirteen years ago, and it is at least as true now as it was then. The present system for disseminating information is in fact a lack of system. There is no law, nor even a settled, consistent policy, regulating access to and use of materials in federal archives, let alone "active" files still in the possession of government departments. It is even difficult to find out who has the power to grant permission to see certain documents. "Perhaps it is typical of our Federal Government's attitude to information," remarks one observer, "that the rule governing access to government documents is in itself inaccessible."[5]

Even in the courts, where disclosure has always been fuller and the rules regulating it stricter than anywhere else, certain documents can be withheld, with no questions asked (let alone answered). If a Cabinet minister states that to make a document public would reveal a Cabinet secret, or would be injurious to international or federal-provincial relations or to national defence or security, that document must be withheld, and the Court may not examine the document to find out whether the claims made by the minister are justified.[6]

John Turner, the former Minister of Justice, has said with regard to this situation, "I have always found it unsettling when anyone claims to be the judge in his own case."[7] And in a British case, involving a claim that a document should be exempt from production for reasons of national security, one of the judges, reaffirming the Court's right to examine the document in question, "quoted the comment that such a vague, undefined doctrine was a standing invitation for executive abuse and that it was not surprising that 'the Crown, having been given a blank cheque, yielded to the temptation to overdraw.'" [8]

The case of Walter Rudnicki suggests that Canadian courts may be coming to see the logic of this position. Rudnicki was fired from his job at the Central Mortgage and Housing Commission for showing a "confidental" document to the Native Council of Canada. He sued for wrongful dismissal, and won. At the trial, the government refused to produce the document in question, claiming that it was a Cabinet document. The court compelled production, and took it upon itself to decide whether or not it was in fact a Cabinet document (it decided it was not). There are similar cases presently before the courts, and it will be interesting to see how they are decided.

Even if the right of a civil servant to release information which is not entitled to be classified as secret is upheld, that does not mean that a citizen will be able successfully to assert the right to obtain that same document. (See the Maguire case, discussed below.) But it is a step in the right direction. One of the barriers to the free flow of information is the heavy pressure to which civil servants can be subjected to (to say the least) err on the side of caution. Government officials can get in trouble for giving out information, but not for unjustifiably withholding it.

In situations other than legal actions, government cannot be compelled to produce information, nor even to give a reason for withholding it. Sometimes, of course, the reason is not difficult to guess. A section of a report on the nutrition of Canadians, dealing with the state of the nation's teeth, was suppressed for three years, apparently because it had harsh words for federal policies regarding dental care and called for a program of denticare. It was finally released a few months ago, in an emasculated version; but the people who had seen the original version were unwilling to talk in public, for fear of losing their jobs.

In other cases where information is withheld, the reasons are harder to fathom. The federal government conducts regular safety tests of various consumer products - life preservers and paints, for example - but will not make the results of those tests available to consumers. The Ministry of Transport investigates potential safety hazards in automobiles, but, short of ordering a recall of the car involved, refuses to let the public know what defects it is looking into; nor has it given a reason for refusing.[9] The federal government conducts annual inspections of meat packing plants, but the reports of those inspections are confidential - in Canada, that is. Since we export a good deal of meat to the U.S., they are generally sent to Washington, where they can be obtained under the U.S. Freedom of Information Act.

It is hard to see how the government could be embarrassed by the publication of this kind of information - unless, of course, it thinks of itself as serving the interests of the manufacturers rather than those of consumers.

As a last resort, citizens can attempt to prevail upon their elected representatives to make a request for information in the House of Commons. MPs can sometimes - though not always - squeeze information out of a closemouthed government when their constituents cannot. But the procedure is scarcely one which can be used every time someone wants a document which the government is unwilling to produce. Aside from its general cumbersomeness, if one's MP is a member of the governing party it is unlikely that he or she will press the matter to the point where the government might be embarrassed. In any case, MPs have no more legal right to information than anyone else. To quote John Turner again:

> In 1973 the government tabled its 'voluntary' guidelines by which it agreed to disclose information to members of Parliament - subject to 16 exemptions.... The guidelines have, in theory, been made to apply to requests for information from members of the public as well. In practical terms, however, because the exemptions are so broad; because it is the government which decides whether the exemptions apply or not; and because there are no legal rights nor any legal procedures by which the citizen can challenge the scope of the exemptions, <u>there is today no right to know in Canada.</u>[10]

ACCESS TO INFORMATION LEGISLATION: WHAT SHOULD IT CONTAIN?

Access to information legislation should give any person the right to obtain any information held by the government, unless there is a good reason why it should be kept secret. Such reasons must be clearly set forth in the legislation, and if there is any question as to whether a particular document is one which may legitimately be withheld, the matter should be decided by the courts.

It has been suggested that a special information arbiter be created for the purposes of dealing with such questions. But any information board, tribunal or arbitrator must, if it is to be strong enough and independent enough to do the job properly, be endowed with the same powers as a court of law; so there is no point in not going straight to the real thing.

It cannot be sufficiently stressed that access to information must be a right, embodied in legislation which can be enforced in the courts, not a favour bestowed upon the public through administrative directives which the government can change (or ignore) at will.

Nor can it be sufficiently stressed that the onus must be on the government to prove that a document should not be released, not upon the citizen to prove that it should. The government, after all, is in possession of the document; the citizen is not. The standard of proof required should be rigourous; the rule should be: when in doubt, make it public.

The U.S. Freedom of Information Act, in its original form as passed in 1966, put the burden proof on the citizen, and this absurd situation was not remedied until 1974, when the legislation was amended to shift it to the government, and to empower the courts to examine documents in camera to determine whether or not they should be exempt.

The legislation should contain provisions setting down how information can be obtained, in sufficient detail that the law cannot be turned into a dead letter by a sluggish bureaucracy. The need for this has, again, been revealed by the American experience in the eight years under the unamended version of the Freedom of Information Act.

There must be time limits, specified and adhered to - so many days for a government agency either to produce the information requested or to refuse it, giving reasons; so many days for the agency to respond to each step of the appeal procedure, should the citizen choose to contest a refusal.

Government departments must be required to maintain indices of the information in their possession, and to make these readily available. It is difficult, if not impossible, to obtain information if you do not know what is available and from whom. In the U.S., some government departments frustrated the intent of the Freedom of Information Act, before it was amended to prevent this, by demanding that requestors describe what they wanted in such detail that they could not possibly do so unless they had already seen it - in which

case, of course, they would not be requesting it.

People Or Planes were treated in this manner by the Hon. Donald Jamieson, then Minister of Transport. They were told that they could have all the information they wanted, so long as they specified which reports they wished to see; and this, since they did not know just what studies had been done, and the government refused to tell them, they naturally could not do.

Charges for supplying information should be low, so as to be within the means of the ordinary citizen. The charges should be, if possible, consistent throughout government, and they should be published.

Costs of litigation over the withholding of information should not be used to discourage all but the affluent from attempting to exercise their rights. To this end, there should be a one-way rule as to the awarding of costs, such as the Ontario Municipal Board has made its unofficial practice: citizens should be awarded costs against the government if they win, but should have to pay only their own legal fees if they lose.

Where part but not all of a document falls within one of the exempted categories, the document should be released with the exempted portion deleted; e.g. it might be necessary to release only the factual portions of, say, a report to Cabinet while deleting opinions and recommendations.

Government officials who arbitrarily or capriciously deny access to information should be held accountable and subject to punitive measures. This may well entail revisions to the oaths of secrecy taken by civil servants. It will certainly make it necessary for distinctions to be drawn clearly and accurately between information that must be kept secret and information that must be available to the public.

The legislation should apply to all organs of the government. This includes crown corporations. Public enterprises should be under public control, and this cannot be done so long as their affairs are kept secret. Under a system of open government, the questionable sums paid to promote the sale of nuclear reactors would surely not have remained secret for so long - indeed, they might never have been paid in the first place. Business enterprises run by government are entitled to no more secrecy than private companies - in fact, rather less, since their primary function is supposed to be to serve the public in some way, rather than to make a profit.

It also includes boards, tribunals, commissions, inquiries - the dozens of quasi-independent bodies set up to regulate or investigate various matters. Access to information legislation should bring an end to the predicament in which citizens often find themselves, of not being told the rules of the game they must play - of having to fulfill certain requirements without knowing what those requirements are.

For instance, in order to qualify for unemployment insurance, an applicant must conduct an "Active Job Search Program". Just what this program involves is spelled out in some detail to Unemployment Insurance Commission staff people, but not to the applicant, who risks having his or her benefits cut off for offences which he was not aware he was committing.

Documents should be exempt from disclosure only when their publication would cause public or private injury. The following are reasonable categories for exempted documents: information prepared for the purpose of law enforcement; legal opinions prepared for the government (to be available when the case has been decided); information which would (not "might", as in the Green Paper) endanger national security; Cabinet minutes and memoranda (but not factual studies prepared for Cabinet). Information whose release would cause private harm would include trade secrets, some commercial and financial information, and personal information.

PROTECTION OF PRIVACY: THE RIGHT TO CONTROL INFORMATION ABOUT ONESELF

Protection of privacy is the other side of the coin from freedom of information. Much of the protection called for below will be conferred by the recently passed Human Rights Act, but quite possibly not all of it; and, in any case, protection of privacy forms an exemption to access to information.

Protection of privacy legislation must cover the gathering of information by private persons, companies, data-banks, etc., and the use of that information. But it should not be forgotten that the power of government to collect information, and to misuse it or to allow it to be misused, is far greater than that of any private person or corporation, and the controls on government files and data-banks should be no less stringent than those on private ones.

The right to privacy in relation to government information means, in essence, the right to know, and as far as possible to control, what information the government holds about oneself, as well as what is done with that information. Every person should have the right to see whatever files the government has on him or her; to correct or challenge any misinformation in it (this may necessitate being able to ascertain the source of that misinformation); to know who else has access to that information and why; and to raise objections to the release of the information to any other person. Again, there may be certain exemptions, but they will be few in number, strictly defined and circumscribed; and it should be clear that they are specific curtailments, for specific reasons, of a general right.

Both the need for (and the absence of) such a right and the nature of some possible exemptions are shown in the Rossi case.[11] Rossi, an inmate of a maximum security prison, went to court to get access to the documents on the basis of which he had been denied a transfer to a medium-security institution. The court, in refusing his petition, said:

> There is certainly nothing contrary to the Canadian Bill of Rights or any abuse of natural justice resulting from the existence of

> [CPS Directive No. 2471(1), denying an inmate access to anything in his institutional file] which appears to be purely an administrative matter, and the Courts cannot interfere when an administrative decision is made by an administrative officer within the scope of his authority.[12]

There may well be material in an inmate's file which, for good reasons, he ought not to be able to see - for instance, information from third parties who might then be subject to reprisals.[13] But that would not justify withholding the entire file. The judge's "reason" here quoted is no reason at all; it is merely a statement of the fact that neither the law nor government policy has dealt adequately with the matter.

Anyone - not only inmates of correctional institutions - can be thus dealt with. Compare the case of Bernard Maguire,[14] who in July 1975 was summarily dismissed from his job with Canadian National Telecommunications, with no reason given. A grievance procedure by his union extracted an admission that he had been dismissed "for security reasons" after an R.C.M.P. investigation. A legal action that went all the way to the Ontario Court of Appeal failed to find out what those reasons might have been. The judge who dismissed the appeal said, in effect, that Maguire had a perfectly good moral right to know what he was being accused of and by whom, but unfortunately he had no legal right. And so the matter stands, with Maguire unable to work in his profession, having been tried, convicted and punished without ever knowing the charges, let alone being able to defend himself.

The need for the right to be notified of, and to be able to object to, requests by third persons to see information on file about oneself is shown by the American experience under their Freedom of Information Act. Much of it deals with the protection of commercial information and trade secrets - not the same as the protection of personal privacy, but sufficiently similar, for present purposes, to be illuminating.

The U.S. Act contains an exemption for "trade secrets and commercial or financial information obtained from a person [not generated through governmental research] and privileged or confidential."[15] The path of least resistance, however, for a government agency faced with a request for information under the Act is to grant that request, even though the information sought may in fact be covered by this exemption. It has sometimes been necessary for the original submitter of the information to argue the case for keeping it secret, by showing a court that disclosure would give competitors an unfair advantage. This being so, it is only fair that the submitter be given the opportunity to do this. It is observed that when a thorough and well-reasoned case has been made for secrecy, the exemption has given the protection which it was intended to provide.[16]

The prevention of financial harm is, of course, far from being the only reason for withholding information about private persons. But the situation is likely to be similar in other cases - that while the subject of the information has an interest in its being kept secret, the government agency which holds it does not, and cannot be counted upon to defend non-disclosure.

Another approach to the protection of privacy is prevention. The government cannot invade someone's privacy, or injure the competitive position of a company, by releasing information that it does not have. It should be one aim of this legislation to restrict governmental information-gathering to that for which government has a bona fide need. It may be advisable to give standing to any citizen to challenge the government's right to collect any particular piece of information.

SOME COMMON OBJECTIONS

Cabinet Solidarity

Arguments that access to information legislation would tend to erode cabinet solidarity tend to glide over two facts: (a) few advocates of freedom of information are opposed to an exemption for cabinet documents - though they are opposed to an exemption for anything which a minister may unilaterally declare to be a cabinet document; and (b) there is a great deal of government information, presently secret and needing to be made available to the public, which can by no stretch of the imagination be called cabinet documents.

Ministerial Responsibility

Judging by the literature on the subject, undermining ministerial responsibility bears a certain resemblance to committing the sin against the Holy Ghost: everyone agrees that it is about the worst thing you can do, but no one can explain just what it is.

As nearly as we can make out, ministerial responsibility means that cabinet ministers are responsible to Parliament, and through them to the voters, for the decisions they make, and that it is therefore only right that they should actually have the power to make those decisions - an information arbiter or a judge should not be able to overturn them.

This is begging the question with regard to freedom of information. Ministerial responsibility applies to political decisions - matters of government policy. Access to information should not be a matter of government policy. It should be a matter of legal right, and cabinet ministers should not be free, any more than any other citizen, to determine whether they are in compliance with the law or not.

Freedom of information is, indeed, more likely to increase ministerial responsibility than to decrease it; for citizens (and Parliament) cannot hold ministers responsible for their actions when they cannot find out what those actions are.

As for the argument that ministerial responsibility is a sufficient guarantee of access to information - that the possibility of being voted out of office if he refuses is enough to induce a minister to provide citizens with the information they require - that is simply nonsense. If it were true, there would be no need for this legislation, and we would not be here today.

Excessive Cost

Fears have been raised that the provision of information to all who requested it would cost a great deal. Doubtless it would. But the money is there - it only needs to be properly used.

The federal government already spends millions of dollars printing and disseminating information, some of which is useful, but some of which, even if it would be too harsh to call it propaganda, would scarcely be any loss to the nation if it were to diminish or even disappear. To take an example almost at random: Health and Welfare Canada is responsible for a document entitled "Lifestyle", exhorting us to be sane and sensible, not drink too much, get fit, etc., evidently intended to be hung on the wall, and printed in two colours. While no one would disagree with the sentiments expressed therein, one might be excused for thinking that the money could have been better spent.

Let government take some of the money it already spends on telling us what it wants us to know, and spend it on letting us find out what we want to know.

Anonymity of Civil Servants

It has been objected that free access to information would threaten the traditional anonymity of civil servants, the candour of communication between them and their political masters, and their morale in general.

We have at present a civil service where people can be, and are, dismissed for making public documents which have been arbitrarily classified as secret; where people can have their work suppressed for political reasons (or, indeed, for no reason at all); and where people are afraid to talk for fear of losing their jobs.

To be sure, there are a few brave souls who risk their careers, and even their livelihoods, by blowing the whistle - leaking information and even speaking out in public about what they know. All praise is due to these modern martyrs. But do we want a system of government where we need martyrs - where, all too often, people must choose between being cowards and being martyrs?

Access to information legislation would certainly change the present situation. We contend that it would change it for the better, not only for the public but for civil servants. Here is the author of a report on such legislation, describing the atmosphere prevailing among government officials in the U.S., and their attitude toward the Freedom of Information Act:

> I interviewed officials from several government agencies.... All had different problems, different complaints, about the Act, but all agreed that it would never work without an independent arbiter with authority to overturn a government's decision... Vince DeLuise of the Consumer Product Safety Commission spoke of the "threat of the applicant taking you to Court making you rationalize your decisions. Denials are a lot less arbitrary. It makes you more cautious." Even the agent whom I spoke to at the Federal Bureau of Investigation admitted "It's working out fine."[17]

And from an article by a Swedish author on the situation in that country, where they have lived with freedom of information for two hundred years:

> In every step an authority takes, it feels that it is under public control, under the imminent danger of having its steps discussed and criticized. The publicity is always in the minds of the officials and makes them anxious to act in such a way that they will not be exposed to criticism. This situation will, in a way, make them cautious, perhaps sometimes over-scrupulous. But on the other hand, they will feel a certain amount of confidence. They need not be exposed to vague suspicions, since there is always an opportunity to control their work. And, after all, the wind which sweeps from without over the work of the authorities is not always harsh and unfriendly. If publicity is a plague to authorities which are inclined to take wrong steps, it may also give considerable support to other authorities, provide them with good information and prevent their being deceived by false information and unfounded pretensions. In a word, publicity creates, when it is effective, quite a peculiar atmosphere of openness and confidence in which administration has to work.[18]

CONCLUSION

Governments have a natural tendency to secrecy. At worst, they want to avoid embarrassment; at best, they want to avoid the bother of digging the documents out of their files. For this reason alone, we need a legal right to access to information.

But the degree of secrecy to be found in our federal government seems to be beyond this; it seems to come from the wish to retain the enormous power that comes from controlling how much the public can find out about its business - which is, after all, the public's business.

Visitors to the People's Republic of China have described the strict controls that their hosts placed on where they went, what they saw, whom they spoke with - controls that go far beyond the need to keep them from finding out particular things which might endanger their national security or even their national image. The Chinese government seems to fear lest visitors see anything save what it chooses that they should see. Something like this state of mind seems to exist on the part of our own government with regard to its citizens, and we have had more than enough of it.

Pierre Elliott Trudeau, before he became Prime Minister, said this:

> Democratic progress requires the ready availability of true and complete information. In this way people can objectively evaluate the government's policies. To act otherwise is to give way to despotic secrecy.[19]

Czarist Russia was described as a despotism tempered by assassination. We do not want to see the day when Canada can be described as a despotism tempered by leaks. It is time to open the doors of government and let the sun shine in.

NOTES

1. ACCESS: A Canadian Committee for the Right to Public Information, "Canadian Legislative Policy Report", p. 1, estimates over 70%.
2. Warner Troyer, No Safe Place, Clarke Irwin, Toronto, 1977, pp. 164-5.
3. Troyer, pp. 172-3.
4. "How Much Administrative Secrecy?", Canadian Journal of Economics and Political Science, XXXI, No. 4, November 1965, p. 480.
5. Hugh Lawford, "Privacy versus Freedom of Information", Queen's Quarterly, Fall 1971, Vol. 78, p. 370.
6. Federal Court Act, s. 41(2).
7. Quoted in ACCESS, op. cit., note 1, p. 15.
8. Lord Pierce, in Conway v. Rimmer (1968) A.C. 916, 985. Quoted in T. Murray Rankin, "Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?", Canadian Bar Association, August 1977.
9. Conversation with Mark Clapp of the Automobile Protection Association, Montreal, March 31, 1978. The A.P.A. has written to the Minister protesting this policy of non-disclosure.
10. Quoted in ACCESS, p. 15.
11. Rossi v. The Queen, (1974) F.C. 531 (F.C.T.D.). Discussed in Samuel Silverstone, "Acess to Government Information: Administrative Secrecy and Natural Justice", University of British Columbia Law Review, Vol.10, No. 2, 1976, pp. 235-250.
12. Ibid., pp.535-36; quoted in Silverstone, p. 237.
13. Silverstone, p. 248.
14. Ed Finn, "Justice for Workers", The Civil Service Review, June 1977, pp.3-6.
15. 5 U.S.C. §552(b)(4)(1970).
16. James T. O'Reilly, "Government Disclosure of Private Secrets under the Freedom of Information Act", The Business Lawyer, Vol. 30, July 1975, p. 1147.
17. Kenzie Mackinnon, Report to the Prime Minister of Canada re Access to Information Laws of Various Countries, Center for the Study of Responsive Law, Washington D.C., August 1976. Quoted in ACCESS, p.26.
18. Prof. Nils Herlitz, "Publicity of Official Documents in Sweden", Public Law (Spring 1948), p. 50; quoted in Rowat, op.cit., note 4, p. 490.
19. Quoted by Gerald Baldwin, MP, in Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, 30th Parl., 1st session (1974-75), 22:7.

APPENDICE «RSI-16»

LÉGISLATION SUR L'ACCÈS A L'INFORMATION: NOS BESOINS

Résumé d'un mémoire préparé pour le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires

18 avril 1978

Le gouvernement fédéral recueille des renseignements à une grande échelle. La plupart de ces renseignements sont secrets - jusqu'à 80% selon certaines estimations - et nous, les citoyens du Canada, n'y avons pas accès, bien qu'il aient été recueillis aux frais du public pour des raisons vraisemblablement publiques.

Les effets pernicieux du secret dont s'entoure le gouvernement, tant sur les particuliers que sur la nation en tant que collectivité politique, sont profonds. Voici quelques exemples:

Pendant six ans, le gouvernement gédéral et le gouvernement québecois ont gardé un rapport recommandant de prévenir la population d'une partie du nord-ouest du Québec de ne pas manger le poisson attrapé dans leur région, puisqu'il contenait des doses de mercure dangereuses.

Le gouvernement fédéral savait dès les années 60 que les niveaux de rayonnement autour de Port Hope étaient élevés, mais aucune mesure n'a été prise pour savoir si les résidents couraient des risques jusqu'à ce que l'association Enquête Énergie et la société Radio-Canada aient rendu l'affaire publique.

Lorsque la décision de constuire l'aéroport de Pickering a été annoncée, le gouvernement fédéral possédait un rapport stipulant que l'aéroport de Malton pourrait être agrandi et que la construction d'un nouvel aéroport n'était pas nécessaire - mais le rapport n'a été publié que beaucoup plus tard en raison des fortes pressions politiques qui étaient exercées.

Depuis 1973, des directives "volontaires" s'appliquent à la divulgation de renseignements aux députés et elles sont censés s'appliquer également aux demandes de renseignements du public. Mais, comme le disait John Turner:

> Parce que les exceptions sont si vastes, parce que c'est le gouvernement qui décide si les exceptions s'appliquent ou pas et parce qu'il n'existe aucun droit juridique ni aucune procédure juridique qui permette aux citoyens de contester la portée de ces exceptions, il n'existe au Canada aujourd'hui aucun droit de savoir.

Les exceptions que propose le Livre Vert sur la législation sur l'accès aux documents du gouvernement sont encore plus vastes et prévoient un pouvoir discrétionnaire encore plus dégagé de la part du gouvernement.

L'Association SUNSHINE demande des mesures législatives qui:

* Accorderaient à chacun le droit d'obtenir tout renseignement que détient le gouvernement, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une exception précise.
* Exigeraient du gouvernement qu'il publie tout renseignement dans un certain délai ou qu'il donne les raisons de son refus.
* Exigeraient de tous les ministères qu'ils tiennent une liste des renseignements qu'ils possèdent.
* Prévoiraient, pour les citoyens qui se verraient refuser les renseignements demandés, une procédure d'appel, dont l'étape finale serait réservée aux

tribunaux l'information désirée et imposerait au gouvernement l'obligation de démontrer pourquoi les renseignements doivent rester secrets.

* Protégeraient la vie privée.

Responsabilités ministérielles: Certains craignent que le libre accès à l'information ne sape la responsabilité ministérielle - expression qui, d'ailleurs, comporte une certaine ressemblance avec la notion de péché contre le Saint-Esprit, puisque personne ne peut l'expliquer, bien que chacun s'accorde à dire que c'est la pire chose à faire.

L'Association SUNSHINE estime que la responsabilité ministérielle s'applique aux décisions portant sur les directives gouvernementales et que l'accès à l'information ne devrait pas relever de ces dernières. Ce devrait être un droit juridique et les ministres ne devraient pas pouvoir, plus que tout autre citoyen, décider s'ils respectent ou non la loi.

Frais excessifs: Le gouvernement dépense déjà d'énormes sommes pour diffuser les renseignements qu'il veut nous donner, dont certains sont tout à fait inutiles quand ils ne constituent pas de la propagande directe. Qu'une partie de cette argent soit dépensée afin de nous laisser trouver ce que nous voulons savoir.

Avant de devenir premier ministre, Pierre Elliott Trudeau disait:

> Le progrès démocratique nécessite l'accès immédiat à une information exacte et complète. Ainsi, le public pourra évaluer objectivement les mesures prises par le gouvernement. Agir autrement serait ouvrir la voie au secret despotique.

La Russie tsariste a été décrite comme étant un régime despotique régi par l'assassinat. Nous ne voulons pas voir le jour où le Canada pourra être assimilé à un régime despotique régi par les fuites. Il est temps d'ouvrir les dossiers du gouvernement et de laisser filtrer l'information.

LÉGISLATION SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION: NOS BESOINS

Mémoire préparé pour le Comité mixte permanent

des

règlements et autres textes réglementaires

18 avril 1978

par

Elizabeth Block

LÉGISLATION SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION: NOS BESOINS

Le pouvoir du gouvernement s'étend aujourd'hui dans chaque recoin de notre vie. Un des principaux moyens qui lui permet d'exercer ce pouvoir réside en sa capacité de recueillir des renseignements, de les utiliser et de ne pas les communiquer. La plupart des renseignements que possède le gouvernement 80% selon les estimations,[1] sont secrets.

Nous, citoyens du Canada, n'avons accès à aucun de ces renseignements qui ont été recueillis aux frais du public à des fins vraisemblablement publiques. On peut refuser au public - et on l'a fait - l'accès à des renseignements qui influencent directement leur vie.

Exemples: la performance du gouvernement fédéral en matière de contamination par le mercure dans le Nord-Ouest du Québec[2] rivalise avec celle du gouvernement provincial du Nord-Ouest de l'Ontario, bien que ce cas soit moins connu. La pêche commerciale a été interdite dans la région concernée en 1969, mais personne n'a fait savoir aux résidents locaux qu'ils ne devaient pas manger le poisson. Deux ans plus tard, le gouvernement fédéral a lancé un programme visant à déceler chaque année les doses de mercure dans le sang des habitants de la région mais personne ne leur a dit - même ceux dont la pression sanguine était dangereusement élevée - de ne pas manger le poisson. Les résultats ne leur ont été communiqués qu'en 1975.

En 1972, le gouvernement du Québec et le ministère fédéral de l'Environnement ont procédé à une enquête commune qui recommandait de prévenir les résidents de la région de ne manger ni poisson ni gibier d'eau. Ce rapport est resté trois ans sans être publié. En 1974, un biologiste au service des Indiens du

Nord du Québec a entendu parler du rapport et en a demandé une copie. Sa demande lui fut refusée sans raison.

Le gouvernement fédéral n'a finalement publié le rapport qu'en 1975 sous de fortes pressions politiques. Il savait donc depuis six ans quels risques courait la population de la région et ne les en a pas informés.

Il ne faut cependant pas croire que les habitants du Canada méridinal soient logés à meilleure enseigne. Une enquête datée de juillet 1973 et préparée pour la Direction générale de la lutte contre la pollution atmosphérique du Service de la protection de l'environnement a révélé que les niveaux de mercure dans l'atmosphère autour de trois usines de chloralcali étaient dangereusement élevés.[3] Cette étude n'a jamais été publiée et n'a jamais été suivie d'enquêtes sur la santé des habitants résidant près des usines.

L'histoire des rayonnements à Port Hope est un autre cas à verser au dossier des renseignements dissimulés. Dès les années 60, l'Eldorado Nucléaire Limitée, la Commission de contrôle de l'énergie atomique et le gouvernement savaient - parce que Douglas Andrews, professeur de génie chimique à l'Université de Toronto le leur avait dit - que les niveaux de rayonnement autour de Port Hope étaient élevés. Mais rien n'a été fait jusqu'à ce que l'association Enquête Énergie et la société Radio-Canada rendent l'affaire publique. C'est à la suite de leur intervention que des tests ont été pratiqués pour savoir si les résidents de la ville étaient exposés à des niveaux de rayonnement qui pourraient être dangereux.

Obtenir des données - notamment des résultats de tests à jour - a posé un problème permanent. En effet, lorsque des citoyens ont essayé d'obtenir des données récentes sur les tests concernant les niveaux de radiation à Port Granby,

pour les utiliser lors d'une audience publique, l'industrie et la commission de contrôle se sont renvoyées la balle et finalement ont refusé de les fournir sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements privés.

L'énergie nucléaire constitue l'un des sujets - il y en a bien d'autres - pour lesquels le gouvernement a le quasi monopole de l'information. Pratiquement tous les scientifiques nucléaires du Canada sont employés d'une manière ou d'une autre, par le gouvernement. Il est donc impossible de trouver des sources d'information impartiales, sans s'adresser à l'extérieur du pays.

Les citoyens s'opposant à la création de l'aéroport de Pickering se sont heurtés à d'énormes difficultés pour obtenir des informations. Un rapport émanant de l'équipe mixte fédérale-provinciale de planification de l'aéroport, et argumentant que les installations de l'aéroport de Malton pouvaient être agrandies et qu'un nouvel aéroport était inutile n'avait pas été publié au moment où la décision de construire l'aéroport de Pickering a été annoncée (bien que ce rapport fut prêt). Il fallut exercer de fortes pressions pour obtenir la publication des rapports d'évaluation du site et même à l'heure actuelle le dossier est toujours incomplet. Le rapport énumérant les raisons pour lesquelles Pickering a finalement été choisi, n'a jamais été rendu public.

Les opposants au nouvel aéroport ont dû embaucher leurs propres experts aux audiences publiques afin d'effectuer des études acoustiques, étant donné que le gouvernement a refusé de diffuser celles qu'il avait faites. En fait, ce n'est qu'après la publication d'études sur la pollution par le bruit de nouveaux aéronefs moins bruyants, destinées à réduire les objections à l'expansion de l'aéroport de Vancouver, que l'on a su, de façon certaine, que ces études avaient vraiment été effectuées. Et lorsque le groupe 'People or Planes',

qui s'opposait à la création de l'aéroport de Pickering, a essayé de découvrir combien de plaintes avaient été adressées au gouvernement, concernant le bruit autour de l'aéroport de Malton, on leur a répondu que le gouvernement n'avait pas les dossiers - bien que l'une des principales raisons de la construction de l'aéroport de Pickering, était de réduire le bruit autour de Malton.

Ce ne sont là que quelques exemples - parmi les plus connus - des effets pernicieux du secret gouvernemental sur la vie des particuliers. Moins dramatiques, peut-être, mais aussi graves, en sont les répercussions sur la vie de la nation en tant que collectivité politique. Le professeur Donald Rowat de l'Université Carleton a étudié ce domaine pendant de nombreuses années, et nous ne pouvons faire mieux que de le citer:

> "Il est important de se rendre compte que toute mesure importante du gouvernement concernant la confidentialité est incompatible avec la démocratie. Cela s'avère vrai pour deux raisons: premièrement, trop de secrets mènent à la méfiance et à la peur de la part du public... deuxièmement, le peuple ne peut contrôler les agissements de son gouvernement s'il n'a pas les connaissances suffisantes. Or, les moyens mis à la disposition des partis de l'opposition et du public pour se renseigner sur les activités du gouvernement sont loin d'être suffisants... Notre système part du principe que nous devons faire confiance au gouvernement et s'attendre au mieux. C'est un concept nettement trop paternaliste pour une démocratie. Le Parlement et le public ne peuvent espérer que le gouvernement leur rende compte de ses agissements, sans une connaissance suffisante des évènements. Ils ne peuvent pas non plus espérer participer à la prise de décisions ou offrir leurs aptitudes à l'élaboration de politiques ou de mesures législatives, si les choses se passent à huis clos.

Cela a été écrit il y a treize ans, et c'est aussi vrai aujourd'hui qu'à cette époque. Le système de la diffusion de l'information brille par son absence. En effet, il n'existe ni loi, ni même de politique permanente régissant l'accès aux documents du gouvernement fédéral et leur utilisation, mis à part les

dossiers dits "actifs" que possèdent encore les différents ministères. Il est même difficile de trouver qui a le pouvoir d'accorder l'autorisation de consulter certains documents. "C'est peut-être l'attitude typique du gouvernement fédéral vis-à-vis de l'information", fait remarquer un observateur, "que le règlement régissant l'accès aux "documents du gouvernement soit lui-même inaccessible."[5]

Même devant la justice ou la divulgation de renseignements a toujours été plus complète et les règles qui la régissent plus strictes que n'importe où ailleurs -- certains documents peuvent "disparaître", sans que l'on pose de questions. Si un membre du cabinet déclare que la diffusion d'un document révèlerait un secret du Cabinet, ou serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales et provinciales, le document doit être mis de côté, et la cour ne peut l'examiner pour savoir si les prétentions émanant du ministre en question sont justifiées.

John Turner, ancien ministre dela Justice, a décrété au sujet de cette situation: "J'ai toujours trouvé incroyable quelqu'un se fasse son propre juge". Dans un cas de jurisprudence britanniqué, concernant une revendication au sujet d'un document qui ne devait pas être produit pour des raisons de sécurité nationale, l'un des juges, réaffirmant le droit de la Cour d'examiner le document en question déclara "qu'une doctrine si vague et si indéfinie était une invitation permanente d'abus de la part de l'exécutif et, qu'il n'était pas surprenant que "la Couronne ayant reçu un blanc-seing succombe à la tentation d'abuser de la situation".

L'affaire Walter Rudnicki laisse à penser que la justice canadienne en viendra peut-être à voir la logique de cette position. M. Rudnicki a été remercié de

ses services à la Commission centrale d'hypothèques et de logement pour avoir divulgué un document "confidentiel" au Conseil des autochtones du Canada. Il a poursuivi la Commission en question pour renvoi non justifié et a gagné. Lors du procès, le gouvernement a refusé de produire le document en question, prétendant qu'il s'agissait là d'un document confidentiel. Les tribunaux l'ont alors obligé de le produire, et ait pris sur eux de décider s'il s'agissait ou non d'un document du cabinet. (Ils ont décidé par la négative). D'autres cas semblables sont à l'heure actuelle devant les tribunaux et il sera intéressant d'en voir l'issue.

Même si le droit d'un fonctionnaire de diffuser des renseignements qui ne peuvent être classés comme secrets, est confirmé, cela n'implique pas pour autant qu'un citoyen pourra, avec succès revendiquer le droit d'obtenir le même document. (Voir l'affaire Maguire, traitée plus bas). Mais au moins c'est un pas dans la bonne direction. L'un des obstacles à la libre circulation de l'information, sont les fortes pressions auxquelles les fonctionnaires peuvent être soumis (pour ne pas dire plus) sous prétexte de prudence. Des fonctionnaires peuvent s'attirer des ennuis pour avoir divulgué des renseignements, mais non pas pour avoir refusé de les divulguer sans justification.

Sauf en cas de poursuites judiciaires, le gouvernement n'est pas tenu à fournir des renseignements ni même à expliquer pourquoi il ne les divulgue pas. Evidemment, il n'est parfois pas difficile de deviner pourquoi. La partie du rapport sur l'alimentation des canadiens, traitant de l'état des dents de la population, a été supprimée pendant trois ans, car elle critiquait sévèrement la politique fédérale à propos des soins dentaires et préconisait un programme à cet égard. On l'a finalement communiquée, il y a quelques mois, dans une version expurgée; mais ceux qui ont vu la version originale ne veulent pas

discuter en public de peur de perdre leur emploi.

Dans les autres cas où les renseignements sont tenus secrets, il est plus difficile d'en connaître la raison. Le gouvernement fédéral fait régulièrement des tests sur la sécurité des divers produits de consommation, par exemple les appareils de sauvetage et les peintures, mais n'en communique pas les résultats aux consommateurs. Le ministère des Transports a mené une enquête sur les risques éventuels que présentent les voitures, mais sans aller jusqu'à faire retirer du marché la voiture en question, il refuse de communiquer à la population les défauts qu'il a détectés; il n'a pas non plus expliqué son refus.[9] Le gouvernement fédéral inspecte chaque année les entreprises de salaison de viande, mais les rapports sur ces inspections sont confidentiels au Canada, s'entend. En effet, étant donné que nous exportons beaucoup de viandes vers les États-Unis, ces rapports sont généralement envoyés à Washington, où on peut les obtenir aux termes de la loi américaine sur la liberté d'information.

On peut difficilement comprendre pourquoi la publication de ce genre d'information, gêneraient le gouvernement, à moins que, naturellement, il pense servir plutôt les intérêts des fabriquants que ceux des consommateurs.

En dernier ressort, les citoyens peuvent essayer de faire pression sur leur député, pour qu'il présente une demande d'information à la Chambre des communes. Les députés peuvent parfois, pas toujours, tirer des renseignements du gouvernement, alors que ce n'est pas le cas de leurs électeurs. Mais il est assez difficile de recourir à cette procédure, chaque fois que l'on veut obtenir un document que le gouvernement ne tient pas à révéler. En plus du fait que c'est une façon gênante de procéder, si un député est membre du parti au pouvoir,

il est peu probable qu'il insiste sur la question, au point de mettre le gouvernement dans une situation embarrassante. De toute façon, les députés n'ont pas plus droit que quiconque à l'information. De nouveau, voici ce qu'a déclaré John Turner:

> En 1973, le gouvernement a déposé ses directives "volontaires" d'après lesquelles il consent à divulguer des renseignements aux députés, sous réserve de seize exceptions ... En théorie, ces directives s'appliquaient aux demandes de renseignements émanant du public. Mais dans la pratique, comme les exceptions sont si grandes, que le gouvernement décide de l'application de ces exceptions, et qu'il n'y a pas de droits légaux ni de procédures légales permettant aux citoyens de faire lever ces exceptions, il n'existe actuellement au Canada aucun droit à l'information. 10

LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION: QUEL DOIT ÊTRE SON CONTENU

La loi sur l'accès à l'information doit accorder à tout citoyen le droit d'obtenir tous les renseignements que détient le gouvernement, à moins qu'il y ait une bonne raison de les garder secrets. La loi doit définir clairement ces raisons, et s'il existe un doute quelconque à propos d'un document donné, les tribunaux doivent trancher la question.

On avait proposé de désigner un arbitre spécial d'information pour traiter de ces questions. Mais tout conseil, tribunal ou arbitre d'information doit, s'il doit être assez fort et assez indépendant pour exercer ses fonctions convenablement, disposer des mêmes pouvoirs qu'un tribunal; il n'y a donc aucune raison de ne pas aller jusqu'au bout.

On ne répètera jamais assez que l'accès à l'information doit constituer un droit, incorporé dans des lois que l'on peut faire appliquer devant les tribunaux et non une faveur accordée au public au moyen de directives administratives, que le gouvernement peut changer (ou ignorer) à son gré.

On ne répètera pas assez non plus que c'est au gouvernement qu'il incombe de prouver qu'un document ne doit pas être communiqué et non aux citoyens de prouver qu'il doit l'être. Après tout, c'est le gouvernement qui est en possession du document et non le citoyen. Il faut établir des critères rigoureux à propos de la preuve; la règle doit être la suivante: dans le doute, rendre le document public.

Aux termes de la loi américaine sur la liberté d'information, telle qu'elle a été adoptée la première fois en 1966, le fardeau de la preuve incombait aux citoyens, et cette situation absurde n'a été remédiée qu'en 1974, lorsque la loi a été modifiée: actuellement, c'est au gouvernement de prouver et les tribunaux ont le droit d'étudier des documents à huis clos pour déterminer s'ils doivent faire l'objet d'une exemption.

La loi doit stipuler clairement la façon dont on peut obtenir des renseignements, pour empêcher une bureaucratie léthargique de la contourner. Cela est nécessaire comme le prouve l'expérience qu'ont connue les Etats-Unis, où l'on a appliqué pendant huit ans la loi sur la liberté d'information sous sa forme originale.

Il faut prévoir des délais, qui doivent être précisés et respectés; tant de jours pour un organisme du gouvernement pour fournir les renseignements requis ou pour rejeter la demande, en donnant des raisons; tant de jours pour l'organisme pour répondre à chaque étape de procédure d'appel, si les citoyens décident d'interjeter appel. Les ministères du gouvernement doivent tenir à jour des répertoires sur les documents qui sont en leur possession et être prêts à les communiquer. Il est difficile, voire impossible, d'obtenir des renseignements si l'on ne connaît pas les documents existants et si l'on ne sait pas à qui s'adresser pour les obtenir. Aux Etats-Unis, certains ministères ont violé la loi sur la liberté à l'information, avant qu'on l'ait modifiée pour empêcher les abus, en demandant aux requérants de donner une description détaillée de ce qu'ils voulaient, ce qui leur est impossible de faire à moins qu'ils aient déjà vu le document; mais dans ce cas, ils n'auraient évidemment pas besoin d'en

faire la demande.

Les représentants de People Or Planes ont été traités ainsi par l'honorable Donald Jamieson, alors ministre des Transports. On leur a dit qu'ils pouvaient avoir accès à toutes les informations qu'ils souhaitaient, dans la mesure où ils précisaient les rapports qu'ils voulaient consulter, mais vu qu'ils n'étaient pas au fait de la nature des études effectuées et que le gouvernement refusait de leur dire, ils n'ont naturellement pu rien consulter.

Les frais pour l'obtention de renseignements devraient être peu élevés, afin que tout citoyen puisse si les procurer. Ces frais, en autant que faire se peut, devraient être uniformes dans tout le gouvernement et devraient en outre être rendus publics.

Les frais de procès portant sur le refus de divulgation d'informations ne devraient pas être imposés pour décourager la masse des citoyens, à l'exception bien sûr des très riches, d'essayer d'exercer leurs droits. A cette fin, on devrait disposer d'une règle à sens unique en ce qui concerne ces frais juridiques et faire comme le Ontario Municipal Board fait déjà de façon non officielle: les citoyens s'ils gagnent leur procès ne doivent payer aucun frais et ne sont tenus d'acquitter que leurs propres frais dans le cas où ils perdent.

Lorsque une partie d'un document tombe dans une des catégories exemptées, le document devrait être rendu public dans son intégralité à l'exception toutefois de la partie exemptée laquelle devrait être retranchée;

par exemple il pourrait s'avérer nécessaire de ne rendre publiques que les parties relatives aux faits, disons dans le cas d'un rapport au Cabinet, en supprimant toutes les opinions personnelles et recommandations.

Les fonctionnaires qui arbitrairement ou par caprice refusent de divulguer de l'information devraient être tenus de rendre des comptes et susceptibles de faire l'objet de sanctions. Cette pratique pourrait entraîner la révision du serment prêté par les fonctionnaires. A tout le moins, il serait nécessaire d'établir clairement la distinction entre l'information qui doit être tenue secrète et celle qui peut être divulguée.

La loi devrait être appliquée à tous les organismes publics, y compris aux sociétés de la Couronne. Les entreprises publiques devraient être sous contrôle public et cela ne pourra être fait, tant que leurs activités demeureront secrètes. Dans un système de gouvernement où il y aurait libre accès à l'information, le versement, fort discutable de certaines sommes dans le but de promouvoir la vente des réacteurs nucléaires ne serait certainement pas resté secret longtemps -- en fait, une telle mesure n'aurait peut-être alors jamais été prise. Les activités des sociétés commerciales relevant du gouvernement ne devraient en aucun cas être tenues plus secrètes que celles des sociétés privées -- en fait, c'est même le contraire qui devrait se produire car elles ont pour tâche principale de servir le public d'une façon ou d'une autre plutôt que de faire des bénéfices.

Cela inclut également les conseils d'administration, les tribunaux, les commissions, les enquêtes, les multiples corps quasi-indépendants

établis pour réglementer ou enquêter sur diverses questions. La législation concernant le libre accès à l'information devrait mettre un terme à une situation dans laquelle les citoyens méconnaissaient les règles qu'ils sont censés devoir respecter dans le jeu qu'ils doivent jouer ou encore s'acquitter de certaines obligations sans à vrai dire les connaître.

Par exemple, pour être admissible à l'assurance-chômage, une personne qui fait une demande doit suivre un programme de recherche active d'un emploi. Ce que comporte au juste ce programme, seul le personnel de la Commission en a une bonne idée, par contre, les prestataires risquent de voir leurs prestations retirées pour avoir perpétré certaines infractions dont ils n'étaient pas au courant.

Les documents qui ne devraient pas être rendus publics sont ceux dont la publication pourrait entraîner certains dommages publics ou privés. Les rubriques qui suivent entrent dans une liste de catégories de tels documents: données destinées aux organismes chargés de faire respecter la Loi; avis juridiques établis pour le compte du gouvernement (qui devraient toutefois être rendus publics une fois qu'une décision a été rendue); données qui mettraient (et non pas qui "pourraient", comme on le dit dans le livre vert) en danger la sécurité nationale; les comptes rendus des délibérations du Cabinet et les rapports (mais non pas les études portant sur les faits préparées à l'intention du Cabinet). L'information dont la publication porterait un préjudice privé comprendrait les secrets commerciaux, certaines données commerciales et financières et l'information personnelle.

PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE: DROIT DE CONTRÔLE DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

La protection de la vie privée constitue l'envers du problème de la liberté d'information. Une bonne part des mesures de protection dont il est question seront mises en oeuvre par suite de la récente adoption de la Loi sur les droits de la personne, mais il est tout à fait possible que cette loi n'ait pas tout pris en considération; et de toute façon, la protection de la vie privée justifie une exemption des mesures visant à l'accès à l'information.

La protection de la vie privée doit couvrir le rassemblement de données par les particuliers, les sociétés, les banques de données, etc. et l'utilisation des données ainsi obtenues. Par contre, on ne devrait pas perdre de vue que la capacité du gouvernement de rassembler des données et de les utiliser à mauvais escient, ou d'en permettre l'utilisation à mauvais escient, est beaucoup plus étendu que celle dont disposent les particuliers ou les sociétés et que le contrôle exercé sur les dossiers du gouvernement et sur les banques de données ne doit pas être moins strict que celui des institutions privées.

La protection de la vie privée, en ce qui concerne les données que possède le gouvernement signifie, en gros, le droit de savoir, et autant que faire se peut, de contrôler le type de renseignements que le gouvernement pourra détenir sur une personne ainsi que l'utilisation qui en est faite. Tout citoyen devrait avoir le droit de consulter les dossiers que le gouvernement a constitués à son endroit, d'apporter les rectificatifs

nécessaires ou de contester les erreurs qui s'y trouvent (cela peut signifier qu'il faudra retracer la source de l'erreur), de savoir qui d'autre a accès à ces données et à quelle fin; et de s'opposer à la divulgation de ces données à toute autre personne. Une fois de plus, il se peut qu'il y ait certaines exemptions, mais elles devront être peu nombreuses, parfaitement définies et délimitées et il faudrait préciser que ce sont des exemptions particulières, pour des raisons spécifiques d'un droit général.

Tant le besoin, et l'inexistence d'un tel droit que la nature de certaines exemptions possibles apparaissent dans l'affaire Rossi[11]. Rossi, détenu dans une institution à sécurité maximale, s'était adressé aux tribunaux pour obtenir l'accès à certains documents sur la foi desquels on lui avait refusé un transfèrement dans une institution à sécurité moyenne. En refusant d'accéder à sa demande, le tribunal invoqua les faits suivants:

> Il n'y a certainement rien de contraire à la Loi canadienne sur les droits de la personne ou à la justice naturelle dans le fait de refuser (directive no 2471(1) du SEP) à un détenu l'accès au contenu de son dossier criminel, ce qui semble être une question purement administrative, et les tribunaux ne peuvent intervenir dans une décision d'ordre administratif émanant d'un agent administratif dans l'exercice de ses fonctions.[12]

Il est fort possible que pour de très bonnes raisons, le détenu ne puisse avoir accès à certains documents de son dossier, par exemple, lorsqu'il s'agit de renseignements provenant de tierces personnes qui pourraient ensuite être l'objet de représailles[13]. Le "motif" invoqué ci-dessus par le juge, n'en n'est pas un; c'est simplement une constatation

du fait que ni la loi ni la politique gouvernementale n'ont réglé la question de façon satisfaisante.

On peut par conséquent traiter de tous les cas, et pas seulement de ceux des détenus des pénitenciers. Pensons au cas de Bernard Maguire[14], qui, en juillet 1975, a téé renvoyé sans préavis du Canadian National Telecommunications et sans aucune explication. Le syndicat a réussi à savoir, à la suite d'un grief, qu'il avait été renvoyé pour "des motifs de sécurité", après une enquête de la GRC. Même après être allé jusqu'à la Cour d'appel de l'Ontario, il n'a pas pu connaître les motifs de son congédiement. Le juge qui a rejeté l'appel a dit, en effet, que Maguire avait aprfaitement le droit moral de connaître ce dont il était accusé et par qui, mais que, malheureusement, il n'avait aucun droit juridique. Ainsi, Maguire se retrouve incapable de trouver du travail dans sa profession, ayant subi un procès, ayant été condamné et puni sans jamais connaître les accusations portées contre lui, et sans même pouvoir se défendre.

La nécessité du droit d'être avisé des demandes d'accès à son dossier personnel par des tierces personnes et le droit de s'y opposer est décrit dans le "Freedom of Information Act" des Etats-Unis. Il s'agit surtout de la protection des renseignements ou des secrets d'ordre commercial -- ce qui diffère de la protection du droit à la vie privée; la situation est cependant suffisamment semblable pour jeter la lumière sur la situation actuelle.

La loi sur la liberté de l'information aux Etats-Unis comprend

une exemption pour "les secrets et les renseignements d'ordre commercial, obtenus d'une personne (et non à la suite de recherches gouvernementales) ainsi que d'ordre spécial ou confidentiel"[15]. L'attitude la plus souple, cependant, pour un organisme gouvernemental qui fait face à une demande de renseignements aux termes de la loi, est d'accéder à cette demande, même si les renseignements recherchés sont en fait couverts par cette exemption. Il est parfois nécessaire pour le demandeur qui présente une demande de renseignements originale d'avoir à défendre son cas pour le garder secret, en prouvant au tribunal que la divulgation de ces renseignements lui serait préjudiciable, et donnerait un avantage à ses concurrents. Ceci étant le cas, il n'est que juste que le demandeur se voit accorder l'occasion de le faire. On a observé qu'en présence d'un cas bien présenté et bien défendu, pour demander de garder des renseignements confidentiels, l'exemption accordait la protection voulue.

Vouloir éviter de causer des dommages financiers, n'est évidemment pas la seule raison pour ne pas divulguer des renseignements d'ordre personnel. Mais il est possible que la situation soit semblable dans d'autres cas -- c'est-à-dire que, même si on a intérêt à garder des renseignements secrets, on ne peut pas et on ne doit aps compter sur l'organisme gouvernemental qui détient ces renseignements pour en défendre la non-divulgation.

Une autre façon d'assurer la protecti-n du droit à la vie privée est l'adoption de mesures préventives. Le gouvernement ne peut pas violer la vie privée de quelqu'un, ou nuire à la position concurrentielle d'une société, en divulguant des renseignements qu'il ne possède pas. Un des buts de cette loi devrait être de restreindre les renseignements

recueillis par le gouvernement à ceux dont il a absolument besoin. Il serait peut-être sage de permettre à tout citoyen de contester le droit du gouvernement à recueillir certains renseignements particuliers.

OBJECTIONS COURANTES

Solidarité des membres du Cabinet

Certains arguments voulant que l'accès aux documents ayant trait aux lois pourraient nuire à la solidarité des membres du Cabinet semblent ne pas tenir compte de deux faits: a) très peu de défenseurs de la liberté d'information s'opposent à une exemption pour les documents du Cabinet -- même s'ils s'opposent à exempter tout document qu'un ministre peut unilatéralement déclarer comme étant un document du Cabinet; et b) il y a de nombreux renseignements, actuellement secrets et auxquels le public devrait avoir accès, qui ne peuvent en aucun cas être considérés comme des documents du Cabinet.

Responsabilité ministérielle

Si on en juge par les écrits à ce sujet, il semblerait que le fait de saper la responsabilité ministérielle serait un peu comme commettre un péché contre le Saint-Esprit: on est tous d'accord pour dire que c'est la pire des choses à faire, mais personne ne peut expliquer ce que c'est.

En deux mots, la responsabilité ministérielle signifie que les ministres du Cabinet sont responsables devant le Parlement, et devant les électeurs, des décisions qu'ils prennent et qu'il n'est, par conséquent, que juste qu'ils aient le pouvoir de prendre ces décisions, sans qu'un

arbitre ou un juge puisse les renverser.

Ce qui entraîne la question concernant la liberté d'information. La responsabilité ministérielle s'applique aux décisions politiques - aux questions de politiques gouvernementales. L'accès à l'information ne devrait pas être une question de politique gouvernementale. Cela devrait être une question de droit pur et simple, et les ministres du Cabinet ne devraient pas avoir la liberté, pas plus que tout autre citoyen, de déterminer s'ils se conforment ou non à la loi.

La liberté d'information augmentera vraisemblablement les responsabilités ministérielles plutôt que de les diminuer; les citoyens (et le Parlement) ne pouvant pas tenir les ministres responsables de leurs actes s'ils ne les connaissent pas.

En ce qui concerne l'argument voulant que la responsabilité ministérielle soit une garantie suffisante pour permettre l'accès à l'information, que la possibilité d'être démis de ses fonctions s'il refuse, soit suffisante pour persuader un ministre de fournir aux citoyens les renseignements qu'ils désirent, ceci est un non sens absolu. Si c'était vrai, il ne serait pas nécessaire d'adopter une loi et nous ne serions pas ici aujourd'hui.

Coût Excessif

On a exprimé la crainte qu'il en coûterait très cher de fournir l'information désirée à tous ceux qui en font la demande. Cela ne fait aucun doute, mais des crédits sont déjà alloués à cette fin et il suffit simplement de les utiliser à bon escient.

Le gouvernement fédéral dépense déjà des millions de dollars pour imprimer et distribuer de l'information dont une partie est certes utile, mais le pays ne subirait guère de perte si une certaine proportion de cette information, même s'il est trop exagéré de la décrire comme de la propagande, était réduite ou disparaissair même. Pour citer un exemple presque au hazard: le ministère de la Santé et du Bien-être du Canada est responsable de la publication d'un document intitulé "Mission vraie vie" qui nous exhorte à mener une vie saine et bien équilibrée, à ne pas boire avec excès, à se tenir en forme, etc.; il est évident que cette publication bicolore est destinée à être accrochée au mur. Même si tout le monde est d'accord avec les principes énoncés dans cette publication, on ne peut s'empêcher de penser que les fonds auraient pu être utilisés à des fins plus utiles.

Il faudrait que le gouvernement retienne une partie des fonds qu'il utilise pour nous dire ce qu'il veut que nous sachions et qu'il les affecte de façon à nous rendre accessible les renseignements que nous voulons connaître.

Anonymat des fonctionnaires

On a prétendu que le libre accès à l'information menacerait l'anonymat traditionnel des fonctionnaires, la franchise des communications entre eux et ceux qui sont chargés de l'élaboration des politiques de même que leur moral en général.

A l'heure actuelle, notre pays est doté d'une fonction publique où des fonctionnaires peuvent être renvoyés pour avoir rendu publics des documents arbitrairement classés secrets où des personnes peuvent perdre leur emploi pour des raisons politiques (ou parfois même sans raison) et où des fonctionnaires ont peur d'exprimer leur pensée de crainte de perdre leur emploi.

Il est certain que quelques éléments courageux mettent en jeu leur carrière et même leur moyen de subsistance en alertant l'opinion publique, en organisant des fuites de renseignements et même en divulguant certains faits en public. Ces martyrs modernes méritent toute notre admiration. Toutefois, voulons-nous d'une forme de gouvernement où nous avons besoin de martyrs et où, trop souvent, des fonctionnaires doivent choisir entre faire figure de lâches ou de martyrs?

Une loi donnant libre accès à l'information modifierait certainement la situation actuelle. Nous soutenons qu'elle s'améliorerait, non seulement pour le public, mais également pour les fonctionnaires. Citons l'auteur d'un rapport sur une telle loi qui décrit l'atmosphère qui règne parmi les fonctionnaires américains et leur attitude à l'égard de la loi sur la liberté de l'information.

> J'ai eu des entretiens avec des fonctionnaires de plusieurs organismes gouvernementaux... Chacun faisait état de problèmes et griefs différents à propos de la loi, mais tous reconnaissaient unanimement qu'il serait impossible d'appliquer la loi sans l'intervention d'un arbitre indépendant disposant du pouvoir de renverser les décisions gouvernementales... Vince DeLuise de la Consumer Product Safety Commission a déclaré que la menace que fait peser le citoyen qui intente des poursuites devant les tribunaux et force le gouvernement à justifier ses décisions. Selon Lui, les démentis sont beaucoup moins arbitraires et invitent les fonctionnaires à la prudence. Même l'agent du Federal Bureau of Investigation à qui j'ai parlé a admis que tout fonctionnait très bien.[17]

Je cite maintenant un article d'un auteur suédois qui commente la situation dans ce pays où la liberté d'information est acquise depuis deux siècles:

> Chaque fois qu'une autorité prend une décision, elle said que le public la surveille et qu'elle s'expose à voir ses décisions analysées et critiquées. Les fonctionnaires tiennent constamment compte de la publicité et de ce fait, ils s'efforcent d'agir de façon à ne pas être exposés à la critique. En un sens, cette situation les rend prudents et parfois même trop pointilleux. Mais d'autre part, ils sentent qu'on leur accorde une certaine confiance. Ils n'ont pas à être exposés à de vagues soupçons car il y a toujours possibilité de surveiller leurs travaux. Après tout, les commentaires de l'extérieur qui portent sur les travaux des autorités ne sont pas toujours durs ni hostiles. Si la publicité constitue un fléau pour les autorités qui ont tendance à prendre des mesures inappropriées, elle peut également fournir un appui considérable à d'autres autorités, porter à leur attention des renseignements pertinents et les empêcher d'être trompées par des informations fausses et par des allégations non fondées. En un mot, lorsqu'elle est efficace, la

> publicité crée une atmosphère particulière de franchise et de confiance dans laquelle le gouvernement doit travailler.[18]

CONCLUSION

Les gouvernements sont naturellement portés vers le secret. Au pire, ils veulent éviter les ennuis et au mieux, ils ne veulent pas se donner la peine de tirer les documents de leurs dossiers. Pour cette seule raison, il faut que la loi nous accorde l'accès à l'information.

Toutefois, le secret qui règne au sein de notre gouvernement fédéral semble dépasser ces limites; il paraît découler de la volonté de conserver le pouvoir énorme dont dispose le gouvernement qui peut imposer des limites sur ce que le public peut connaître des affaires de l'Etat qui, après tout, sont synonymes d'affaires publiques.

Ceux qui ont visité la République populaire de Chine ont décrit les contrôles stricts que leurs hôtes imposaient au niveau des lieux à visiter, des choses à voir et des personnes avec qui les visiteurs pouvaient converser; ces contrôles sont exagérés par rapport au besoin d'empêcher les visiteurs de découvrir des faits qui pourraient menacer la sécurité nationale ou même l'image que projette ce pays. Le gouvernement chinois semble craindre que les visiteurs ne voient autre chose que ce qu'il a décidé qu'ils verraient. Notre propre gouvernement semble adopter une attitude de ce genre face à ses citoyens et cette situation n'a que trop duré.

Avant de devenir premier ministre, Pierre Elliott Trudeau a déclaré ce qui suit:

> Les progrès démocratiques exigent une disponibilité réelle de renseignements véritables et complets. De cette façon, le peuple peut évaluer objectivement les politiques de son gouvernement. Le fait d'agir autrement ouvre la voie à une dissimulation despotique.[19]

On décrivait la Russie tsariste comme un régime despotique tempéré par des assassinats. Nous ne voulons pas nous retrouver à une époque où l'on décrira le Canada comme un régime despotique tempéré par des fuites. Il est temps d'ouvrir lesportes du gouvernement et d'y laisser entre le soleil.

NOTES

1. ACCESS: A Canadian Committee for the Right to Public Information (Comité canadien pour le droit à l'information publique), Canadian Legislative Policy Report, p.1; selon les évaluations, la proportion dépasserait 70%

2. Warner Troyer, No Safe Place, Clarke Irwin, Toronto, 1977, p. 164-165.

3. Troyer, p. 172-173.

4. "How much Administrative Secrecy?", Canadian Journal of Economics and Political Science, XXXI, nº 4, novembre 1965, p. 480.

5. Hugh Lawford, "Privacy versus Freedom of Information", Queen's Quarterly, automne 1971, vol. 78, p. 370.

6. Loi sur la Cour fédérale, par. 41(2).

7. Cité dans ACCESS, op. cit., note 1, p. 15.

8. Lord Pierce, dans Conway C. Rimmer (1968) A.C. 916, 985. Cité par Murray Rankin, "Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?" Association du barreau canadien, août 1977.

9. Conversation avec Mark Clapp de l'Association pour la protection automobile, Montréal, le 31 mars 1978. L'A.P.A. a écrit au ministre pour protester contre cette politique de dissimulation.

10. Cité dans ACCESS, p. 15.

11. Rossi c. la Reine, (1974), F.C. 531 (F.C.T.D.). Commenté par Samuel Silverstone, "Access to Government Information: Administrative Secrecy and Natural Justice", University of British Columbia Law Review; vol. 10, nº 2, 1976, p. 235-250.

12. Ibid., p. 535-536, cité par Silverstone, p. 237.

13. Silverstone, p. 248.

14. Ed. Finn, "Justice for Workers", The Civil Service Review, juin 1977. p. 3-6.

15. 5 U.S.C. al. 552(b)(4)(1970).

16. James T. O'Reilly, "Government Disclosure of Priv ate Secrets under the Freedom of Information Act", The Business Lawyer, vol. 30, juillet 1975, p. 1147.

17. Kenzie MacKinnon, Report to the Prime Minister of Canada re Access to Information Laws of Various Countries, Center for the Study of Responsive Law, Washington, D.C. août 1976. Cité dans ACCESS, p. 26.

18. Prof. Nils Herlitz, "Publicity of Official Documents in Sweden", Public Law (printemps 1948), p. 50; cité par Rowat, op. cit., note 4, p. 490.

19. Cité par Gerald Baldwin, député, dans les procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, trentième législature, première session (1974-1975), 22:7.

APPENDIX "RSI-17"

APPENDICE «RSI-17»

PROHIBITIONS AGAINST THE RELEASE OF GOVERNMENT INFORMATION CONTAINED IN THE STATUTES OF CANADA

INTERDICTIONS DE DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS GOUVERNEMENTAUX CONTENUES AUX STATUTS DU CANADA

François Pepin

Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

November 22, 1976

TABLE OF CONTENTS

TABLE DE MATIERES

ANTI-DUMPING ACT .....
LOI ANTIDUMPING .....

ANTI-INFLATION ACT .....
LOI ANTI-INFLATION .....

ATOMIC ENERGY CONTROL ACT .....
LOI SUR LE CONTROLE DE L'ENERGIE ATOMIQUE .....

BANK ACT .....
LOI SUR LES BANQUES .....

BANK OF CANADA ACT .....
LOI SUR LA BANQUE DU CANADA .....

QUEBEC SAVINGS BANKS ACT .....
LOI SUR LES BANQUES D'EPARGNE DE QUEBEC .....

BRIDGES ACT .....
LOI SUR LES PONTS .....

BUSINESS PROFITS WAR TAX ACT .....
LOI TAXANT LES PROFITS D'AFFAIRES POUR LA GUERRE .....

CANADA BUSINESS CORPORATIONS ACT .....
LOI SUR LES CORPORATIONS COMMERCIALES CANADIENNES .....

CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ACT .....
LOI SUR LA SOCIETE D'ASSURANCE-DEPOTS DU CANADA .....

CANADA PENSION PLAN .....
REGIME DE PENSIONS DU CANADA .....

CANADIAN NATIONAL RAILWAY CAPITAL REVISION ACT .....
LOI SUR LA REVISION DU CAPITAL DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA.

CENTRAL MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION ACT .....
LOI SUR LA SOCIETE CENTRALE D'HYPOTHEQUES ET DE LOGEMENT .....

COMBINES INVESTIGATION ACT .....
LOI RELATIVE AUX ENQUETES SUR LES COALITIONS .....

COOPERATIVE CREDIT ASSOCIATIONS ACT .....
LOI SUR LES COOPERATIVES DE CREDIT .....

CORPORATIONS AND LABOUR UNIONS RETURNS ACT .....
LOI SUR LES DECLARATIONSDES CORPORATIONS ET SYNDICATS OUVRIERS .....

CANADA CORPORATIONS ACT .....
LOI SUR LES CORPORATIONS CANADIENNES .....

CRIMINAL CODE .....
CODE CRIMINEL .....

CRIMINAL RECORDS ACT .....
LOI SUR LE CASIER JUDICIAIRE .....

CULTURAL PROPERTY EXPORT AND IMPORT ACT .....
LOI SUR L'EXPORTATION ET L'IMPORTATION DE BIENS CULTURELS .....

CURRENCY AND EXCHANGE ACT .....
LOI SUR LA MONNAIE ET LES CHANGES .....

CUSTOMS ACT .....
LOI SUR LES DOUANES .....

DEFENCE PRODUCTION ACT .....
LOI SUR LA PRODUCTION DE DEFENSE .....

DEFENCE SUPPLIES ACT .....
LOI SUR LES APPROVISIONNEMENTS DE DEFENSE .....

DISABLED PERSONS ACT .....
LOI SUR LES INVALIDES .....

DOMINION SUCCESSION DUTY ACT .....
LOI FEDERALE SUR LES DROITS SUCCESSORAUX .....

ELECTION EXPENSES ACT .....
LOI SUR LES DEPENSES D'ELECTION .....

CANADA ELECTIONS ACT .....
LOI ELECTORALE DU CANADA .....

EXPLOSIVES ACT .....
LOI SUR LES EXPLOSIFS .....

EXPORT AND IMPORT PERMITS ACT .....
LOI SUR LES LICENCES D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION .....

EXPROPRIATION ACT .....
LOI SUR L'EXPROPRIATION .....

FAMILY ALLOWANCES ACT 1973 .....
LOI DE 1973 SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES .....

FEDERAL BUSINESS DEVELOPMENT BANK ACT .....
LOI SUR LA BANQUE FEDERALE DE DEVELOPPEMENT .....

FEDERAL COURT ACT .....
LOI SUR LA COUR FEDERALE .....

FINANCIAL ADMINISTRATION ACT .....
LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE .....

FOREIGN INVESTMENT REVIEW ACT .....
LOI SUR L'EXAMEN DE L'INVESTISSEMENT ETRANGER .....

GRAIN FUTURES ACT .....
LOI SUR LES MARCHES DE GRAIN A TERME .....

DEPARTMENT OF THE GEOLOGICAL SURVEY ACT .....
ACTE CONCERNANT LE DEPARTEMENT DE LA COMMISSION GEOLOGIQUE .....

HAZARDOUS PRODUCTS ACT .....
LOI SUR LES PRODUITS DANGEREUX .....

THE DEPARTMENT OF INDUSTRY, TRADE AND COMMERCE ACT .....
LOI SUR LE MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE .....

INCOME TAX ACT .....
LOI DE L'IMPOT SUR LE REVENU .....

INDUSTRIAL DEVELOPMENT BANK ACT.....
LOI SUR LA BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE .....

INDUSTRIAL RESEARCH AND DEVELOPMENT INCENTIVES ACT .....
LOI STIMULANT LA RECHERCHE ET LE DEVELOPPEMENT SCIENTIFIQUES.....

JUDGES ACT .....
LOI SUR LES JUGES .....

CANADA LABOUR CODE .....
LOI SUR LE CODE CANADIEN DU TRAVAIL .....

DEPARTMENT OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE ACT .....
LOI SUR LE MINISTERE DE LA SANTE NATIONALE ET DU BIEN-ETRE SOCIAL ...

NATIONAL ENERGY BOARD ACT .....
LOI SUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ENERGIE .....

NATIONAL FILM ACT .....
LOI NATIONALE SUR LE FILM .....

NATURAL PRODUCTS MARKETING ACT, 1934 .....
LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHE DES PRODUITS NATURELS .....

OFFICIAL LANGUAGES ACT .....
LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES .....

OFFICIAL SECRETS ACT .....
LOI SUR LES SECRETS OFFICIELS .....

OLD AGE SECURITY ACT .....
LOI SUR LA SECURITE DE LA VIEILLESSE .....

PATENT ACT .....
LOI SUR LES BREVETS .....

POST OFFICE ACT .....
LOI SUR LES POSTES .....

PETROLEUM ADMINISTRATION ACT .....
LOI SUR L'ADMINISTRATION DU PETROLE .....

PROTECTION OF PRIVACY ACT .....
LOI SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE .....

PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT ACT .....
LOI SUR L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE .....

PUBLIC SERVICE STAFF RELATIONS ACT .....
LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE .....

RAILWAY ACT .....
LOI SUR LES CHEMINS DE FER .....

REINSTATEMENT IN CIVIL EMPLOYMENT ACT .....
LOI SUR LA REINTEGRATION DANS LES EMPLOIS CIVILS .....

CANADA SHIPPING ACT .....
LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA .....

STATISTICS ACT .....
LOI SUR LA STATISTIQUE .....

SURPLUS CROWN ASSETS ACT .....
LOI SUR LES BIENS DE SURPLUS DE LA COURONNE .....

TARIFF BOARD ACT .....
LCI SUR LA COMMISSION DU TARIF .....

TELEGRAPHS ACT .....
LOI SUR LES TELEGRAPHES .....

CANADA TEMPERANCE ACT .....
LOI CANADIENNE SUR LA TEMPERANCE .....

TEXTILE AND CLOTHING BOARD ACT .....
LOI SUR LA COMMISSION DU TEXTILE ET DU VETEMENT .....

TRANSLATION BUREAU ACT .....
LOI SUR LE BUREAU DES TRADUCTIONS .....

UNEMPLOYMENT INSURANCE ACT 1971 .....
LOI DE 1971 SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE .....

VISITING FORCES ACT .....
LOI SUR LES FORCES ETRANGERES PRESENTES AU CANADA .....

VOCATIONAL REHABILITATION OF DISABLED PERSONS ACT .....
LOI SUR LA READAPTATION PROFESSIONNELLE DES INVALIDES .....

YUKON ACT, NORTH WEST TERRITORIES ACT, AND CANADA ELECTIONS ACT .....
LOI SUR LE YUKON, TERRITOIRE DU NORD-OUEST ET LOI ELECTORALE DU CANADA

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROHIBITIONS AGAINST THE RELEASE OF GOVERNMENT INFORMATION CONTAINED IN THE STATUTES OF CANADA

FOREWORD

This study contains the sections of the Statutes of Canada which prohibit the disclosure of federal government information and exceptions and restrictions to such prohibitions. Other sections relevant to the prohibitions are either included or a notation as to their content is provided. The study also includes those sections where a discretion exists in a Minister or other person concerning the release of information.

When the statute contains a prohibition and a separate penalty section, the latter has not been included unless it expands the prohibition section.

Provisions concerning the taking of an oath of secrecy have been included as such provisions justify the refusal of a public servant to provide information.

Those sections which permit or require a federal board, commission or tribunal to hold its hearings in camera are also included since the information received is, in effect, prevented from being disclosed.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

INTERDICTIONS DE DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS GOUVERNEMENTAUX CONTENUES AUX STATUTS DU CANADA

AVANT-PROPOS

Cette étude contient les dispositions des Statuts du Canada qui interdisent la divulgation d'informations détenues par le gouvernement fédéral et les exceptions et les restrictions à de telles interdictions. Certaines dispositions se rapportant aux interdictions sont incluses ou bien une note est ajoutée pour expliquer leur contenu. L'étude comprend également les articles qui confèrent aux ministres ou à d'autres personnes, une certaine discrétion en ce qui concerne la divulgation d'informations.

Lorsque la Loi contient une interdiction ainsi qu'une disposition prévoyant une pénalité pour la violation de cette interdiction, la disposition concernant la pénalité n'est pas incorporée à moins qu'elle n'affecte les termes de l'article concernant l'interdiction.

Les dispositions concernant la nécessité de prêter un serment de discrétion ont été incluses étant donné que de telles dispositions autorisent les fonctionnaires à refuser de fournir des informations.

Les articles qui permettent ou qui exigent qu'un organisme fédéral, tel qu'un conseil, une commission, ou un tribunal, procède à des enquêtes à huis clos sont également incorporées car ces mesures ont pour effet d'empêcher la divulgation des informations ainsi reçues.

ANTI-DUMPING ACT, R.S.C. 1970, c.A-15, s.29(3) as amended by S.C. 1970, c.3, s.7.

29. (3) Where evidence or information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation, is given or elicited in the course of any inquiry under section 16, the evidence or information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation.

ANTI-INFLATION ACT, S.C. 1974-75, c.75, ss. 14, 33(2), 34(4), 40.

14. (1) Except as provided in this section, all information with respect to a person, business or employee organization that is, in its nature, confidential and that is obtained by a member of the Anti-Inflation Board or by any person engaged in carrying out duties of that Board under this Act, in the course of carrying out those duties, is privileged and no person shall knowingly, except as expressly provided in this or any other Act, communicate or allow to be communicated to any person any such information except for the purposes of the administration or enforcement of this Act or allow any person to inspect or have access to any such information except for the purposes of the administration or enforcement of this Act.

(2) Any information with respect to a person, business or employee organization obtained by a member of the Anti-Inflation Board or any person engaged in carrying out the duties of the Board, in the course of carrying out those duties, may, on request in writing to the Chairman of the Anti-Inflation Board by or on behalf of the person or employee organization to which the information relates or the person carrying on the business to which the information relates, be communicated to any person or authority named in the request on such terms and conditions and under such circumstances as are approved by the Chairman of the Anti-Inflation Board.

(3) Notwithstanding any other Act or law, no Minister of the Crown and no person employed in the administration or enforcement of this Act shall

LOI ANTIDUMPING, S.R.C. 1970, c. A-15, art. 29(3) tel que modifié par S.C. 1970, c. 3, art. 7

29. (3) Lorsque des témoignages ou des renseignements qui sont d'une nature confidentielle, relativement aux travaux ou aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation, sont fournis ou obtenus au cours d'une enquête tenue en vertu de l'article 16, les témoignages ou renseignements ne seront pas rendus publics de manière à pouvoir être utilisés par un concurrent ou par un rival commercial de la personne, de la firme ou de la corporation.

LOI ANTI-INFLATION, S.C. 1974-75, c. 75, articles 14, 33(2), 34(4), 40

14. (1) Sauf disposition contraire du présent article, sont protégés les renseignements de nature confidentielle obtenus, dans l'exercice de leurs fonctions, par un membre de la Commission, ou par une personne concourant à l'exercice des fonctions de celle-ci en vertu de la présente loi, sur une personne, une entreprise ou un syndicat. Sauf disposition contraire expresse de la présente ou de toute autre loi, nul ne peut sciemment les communiquer ou en permettre la communication à un tiers ou lui permettre de les examiner ou d'y avoir accès si ce n'est pour l'application et l'exécution de la présente loi.

(2) Les renseignements obtenus, dans l'exercice de leurs fonctions, par un membre de la Commission, ou par toute personne concourant à l'exercice des fonctions de celle-ci en vertu de la présente loi, sur une personne, une entreprise ou un syndicat dans le cadre de la présente loi, peuvent, sur demande écrite adressée au président de la Commission par la personne ou le syndicat ou en leur nom, ou par la personne exploitant l'entreprise en cause, être communiqués à toute personne ou autorité désignée dans la demande selon les modalités et dans les circonstances qu'approuve le président.

(3) Nonobstant toute autre loi ou règle, les ministres de la Couronne et les personnes concourant à l'application de la présente loi ne

be required, in connection with any legal proceedings, to give evidence relating to any information that is privileged under subsection (1) or to produce any statement or other writing containing such information.

(4) Subsections (1) and (3) do not apply in respect of proceedings before the Appeal Tribunal or any court of law relating to the administration or enforcement of this Act.

33. (2) A hearing before the Appeal Tribunal shall be held in public unless the Tribunal is satisfied that a public hearing would not be in the public interest, in which case the hearing or any part thereof may, at the discretion of the Tribunal, be held in camera.

34. (4) Where evidence or information with respect to a person or business that, in the opinion of the Appeal Tribunal, is in its nature confidential is given or elicited in the course of any hearing before the Appeal Tribunal, the evidence or information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person or business.

40. Section 14 applies, with such modifications in the terminology but not the principle thereof as the circumstances require, to all information with respect to a person or business obtained by any Minister of the Crown or any person engaged in the administration or enforcement of this Act who is not referred to in that section.

ATOMIC ENERGY CONTROL ACT, R.S.C. 1970, c.A-19, ss. 9(e), 18, and Schedule.

9. The Board may with the approval of the Governor in Council make regulations

(e) for the purpose of keeping secret information respecting the production, use and application of, and research and investigations with respect to, atomic energy, as in the opinion of the Board, the public interest may require;

sont tenus, lors de procédures judiciaires, ni de déposer sur des renseignements protégés en vertu du paragraphe (1), ni de produire un écrit, notamment une déclaration, contenant ces renseignements.

(4) Les paragraphes (1) et (3) ne s'appliquent pas aux procédures concernant l'application de la présente loi, engagées devant la Commission d'appel ou les tribunaux judiciaires.

33. (2) Les audiences du Tribunal d'appel sont publiques; il peut toutefois, à sa discrétion, ordonner le huis clos total ou partiel s'il est convaincu que l'intérêt général l'exige.

34. (4) Les témoignages ou les renseignements portant sur une personne ou une entreprise et fournis ou obtenus au cours d'une audience devant le Tribunal d'appel ne peuvent pas, si ce dernier juge qu'ils sont confidentiels, être publiés d'une manière qui les rende accessibles aux entreprises qui leur font concurrence.

40. L'article 14 s'applique, avec les modifications de forme, et non de fond, que les circonstances exigent, aux renseignements qu'obtiennent sur une personne ou une entreprise tout ministre de la Couronne ou toute personne concourant à l'application de la présente loi qui n'est pas visée par ledit article.

LOI SUR LE CONTROLE DE L'ENERGIE ATOMIQUE, S.R.C. 1970, c. A-19, articles 9(e), 18 et annexe

9. La Commission peut, avec l'assentiment du Gouverneur en conseil, établir des règlements

e) pour tenir des renseignements secrets concernant la production, l'usage et l'emploi de l'énergie atomique, et les recherches et enquêtes y relatives, selon que peut l'exiger l'intérêt public, de l'avis de la Commission;

18. (1) Every member and every officer and employee of and every person acting under the direction of the Board shall, before acting as such, take before a justice of the peace or a commissioner for taking affidavits, an oath of fidelity and secrecy in the form set out in the schedule.

(2) Every director and every officer and employee of a company shall, before acting as such, take before a justice of the peace or a commissioner for taking affidavits, an oath of fidelity and secrecy in the form set out in the schedule. R.S., c. 11, s. 19.

SCHEDULE

Oath of Fidelity and Secrecy (Section 18(1))

I..... ....do solemnly swear that I will faithfully, truly and to the best of my judgment, skill and ability, execute and perform the duties required of me as a member (or officer or employee or person acting under the direction, as the case may be), of the Atomic Energy Control Board.

I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the Board, nor will I allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the possession of the Board and relating to its business.

Oath of Fidelity and Secrecy (Section 18(2))

I.....do solemnly swear that I will faithfully, truly and to the best of my judgment, skill and ability, execute and perform the duties required of me as a director (or officer or employee, as the case may be,) of .....

I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the said company nor will I allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the possession of the said company and relating to its business.

R.S., c. 11, Sch.

18. (1) Tout membre et tout fonctionnaire et préposé de la Commission, et toute personne agissant sous la direction de celle-ci, doivent, avant d'agir en cette qualité, souscrire devant un juge de paix, ou un commissaire aux affidavits, un serment de fidélité et de discrétion selon la formule énoncée à l'annexe.

(2) Tout administrateur et tout fonctionnaire et préposé d'une compagnie doivent, avant d'agir en cette qualité, souscrire devant un juge de paix, ou un commissaire aux affidavits, un serment de fidélité et de discrétion selon la formule énoncée à l'annexe. S.R., c. 11, art. 19.

ANNEXE

Serment de fidélité et de discrétion (Article 18(1))

Je, ..., jure solennellement d'accomplir et de remplir avec fidélité et sincérité, ainsi qu'au mieux de mon jugement, de ma capacité et de mon habileté, les devoirs qui me sont assignés comme membre (ou fonctionnaire ou préposé, ou personne agissant sous la direction, selon le cas) de la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

En outre, je jure solennellement de ne communiquer ni permettre que soit communiqué aucun renseignement sur les affaires de la Commission à une personne n'y ayant pas droit, et de ne permettre à aucune semblable personne d'inspecter des livres ou documents appartenant à la Commission ou en la possession de cette dernière, et se rapportant aux affaires de la Commission, ou d'avoir accès auxdits livres ou documents.

Serment de fidélité et de discrétion (Article 18(2))

Je, ..., jure solennellement d'accomplir et de remplir avec fidélité et sincérité, ainsi qu'au mieux de mon jugement, de ma capacité et de mon habileté, les devoirs qui me sont assignés comme administrateur (ou fonctionnaire ou préposé, selon le cas) de .....

En outre, je jure solennellement de ne communiquer ni permettre que soit communiqué aucun renseignement sur les affaires de la compagnie à une personne n'y ayant pas droit, et de ne permettre à aucune semblable personne d'inspecter des livres ou documents appartenant à la compagnie ou en la possession de cette dernière, et se rapportant aux affaires de la compagnie ou d'avoir accès auxdits livres ou documents. S.R., c. 11, annexe.

BANK ACT, R.S.C. 1970, c.B-1, ss. 68(2), 92(4)(a), 117.

68. (2) The Inspector or any other person appointed or employed under section 64 or any person to whom any powers are delegated under subsection 65(4) shall not disclose to any other person, except the Minister, the Deputy Minister of Finance or the Governor of the Bank of Canada, or a representative of the latter if authorized by him in writing, any information regarding the business or affairs of a bank. 1966-67, c.87, s.68.

92. (4) The Minister may make regulations

(a) respecting the manner in which the cost of borrowing shall be disclosed to a borrower;

117. In addition to the returns required by sections 103 and 104 the bank shall furnish to the Bank of Canada such other information at such times and in such form as the Bank of Canada may require, but the bank shall not be required under this section to furnish information with respect to the accounts or affairs of any particular person. 1966-67, c.87, s.117.

BANK OF CANADA ACT, R.S.C. 1970, c.B-2, s.16, and Schedule A.

16. Every director, officer, clerk and employee of the Bank shall before entering upon his duties take before a justice of the peace or a commissioner for taking affidavits, an oath of fidelity and secrecy in the form prescribed in Schedule A. R.S., c.13, s.16.

LOI SUR LES BANQUES, S.R.C. 1970, c. B-1, articles 68(2), 92(4)a), 117

68. (2) L'Inspecteur, ou une autre personne nommée ou employée en vertu de l'article 64, ou une personne à qui des pouvoirs sont délégués sous le régime du paragraphe 65(4), ne doit divulguer à aucune autre personne, sauf au Ministre, au sous-ministre des Finances ou au gouverneur de la Banque du Canada, ou à un représentant de ce dernier, si celui-ci l'autorise par écrit, quelque renseignement concernant les opérations ou affaires d'une banque. 1966-67, c. 87, art. 68.

92. (4) Le Ministre peut établir des règlements

a) relatifs à la manière dont les frais d'emprunt doivent être déclarés à un emprunteur;

117. Outre les relevés requis par les articles 103 et 104, la banque doit fournir à la Banque du Canada les autres renseignements que cette dernière exige, au moment et en la forme qu'elle requiert, mais la banque ne doit pas être requise, aux termes du présent article, de fournir des renseignements concernant les comptes ou affaires d'un particulier. 1966-67, c. 87, article 117.

LOI SUR LA BANQUE DU CANADA, S.R.C. 1970, c. B-2, art. 16 et Annexe A

16. Avant d'entrer en fonction, tout administrateur, fonctionnaire, commis et employé de la Banque doit prêter, entre les mains d'un juge de paix ou d'un commissaire aux affidavits, un serment de fidélité et de discrétion en la forme prescrite dans l'annexe A. S.R., c. 13, art. 16.

SCHEDULE A

Oath of Fidelity and Secrecy

I, ..., do solemnly swear that I will faithfully, truly and to the best of my judgment, skill and ability, execute and perform the duties required of me as a director (officer or employee as the case may be) of the Bank of Canada and which properly relate to any office or position in the said Bank held by me.

I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the Bank, nor will I allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the possession of the Bank and relating to the business of the Bank. R.S., c.13, Sch. A.

QUEBEC SAVINGS BANKS ACT, R.S.C. 1970, c.B-4, s.59.

59. The Inspector or any other person appointed or employed under section 64 of the Bank Act or any person to whom any powers are delegated under subsection 56(3) shall not disclose to any other person, except the Minister, the Deputy Minister of Finance or the Governor of the Bank of Canada, or a representative of the latter if authorized by him in writing, any information regarding the business or affairs of a bank. 1966-67, c.93, s.59.

BRIDGES ACT, R.S.C. 1970, c.B-10, ss.17(1)(2), 18, 19.

17. (1) Every company shall within one month after the 1st days of January and July, in each year, make to the Minister, under the oath of its president, secretary or superintendent, a true and particular return of all accidents and casualties to life or property that have occurred on any bridge of the company during the respective half years next preceding

ANNEXE A

Serment de fidélité et de discrétion

Je, ..., jure solennellement d'accomplir et de remplir avec fidélité et sincérité, ainsi qu'au mieux de mon jugement, de ma capacité et de mon habileté, les devoirs qui me sont assignés comme administrateur (fonctionnaire ou employé, selon le cas) de la Banque du Canada et qui se rattachent régulièrement à tout emploi ou poste que j'occupe à ladite Banque.

En outre, je jure solennellement de ne communiquer ni permettre que soit communiqué aucun renseignement relatif aux affaires de la Banque à une personne n'y ayant pas droit licitement, et de ne pas permettre à une semblable personne d'inspecter des livres ou documents appartenant à la Banque, ou en la possession de cette dernière, et se rapportant aux affaires de la Banque ou d'avoir accès auxdits livres ou documents. S.R., c. 13, annexe A.

LOI SUR LES BANQUES D'EPARGNE DE QUEBEC, S.R.C. 1970, c. B-4, art. 59

59. L'Inspecteur, ou une autre personne nommée ou employée en vertu de l'article 64 de la Loi sur les banques, ou une personne à qui des pouvoirs sont délégués sous le régime du paragraphe 56(3), ne doit divulguer à aucune autre personne, sauf au Ministre, au sous-ministre des Finances ou au gouverneur de la Banque du Canada, ou à un représentant de ce dernier, si celui-ci l'autorise par écrit, quelque renseignement concernant les opérations ou affaires d'une banque. 1966-67, c. 93, art. 59.

LOI SUR LES PONTS, S.R.C. 1970, c. B-10, articles 17(1)(2), 18, 19

17. (1) Chaque compagnie doit, dans le mois qui suit le 1er janvier et le 1er juillet de chaque année, présenter au Ministre, attesté par le serment du président, du secrétaire ou du surintendant de la compagnie, un rapport spécial et fidèle de tous les accidents et pertes de vies ou de biens, survenus sur un pont de la compagnie pendant les semestres qui précèdent

the said 1st days of January and July, setting forth

(a) the causes and natures of the accidents and casualties;

(b) whether they occurred by night or by day; and

(c) the full extent thereof, and all the particulars of the accidents and casualties.

(2) The company shall also, at the same time, transmit a true copy of the existing by-laws of the company and of its rules and regulations for the management of the company and of its bridge. R.S., c. 20, s. 17; 1966-67, c. 69, s. 36.

18. The Minister may, from time to time, order and direct the form in which returns under section 17 shall be made up, and may, with a view to public safety, from time to time, in addition to those returns, order and direct any company to make up and deliver to the Minister, in such form and manner as the Minister deems necessary and requires for his information, returns of serious accidents occurring in the course of public traffic upon any bridge belonging to such company, whether attended with personal injury or not. R.S., c. 20, s. 18; 1966-67, c. 69, s. 36.

19. All returns made under section 17 or 18 are privileged communications, and shall not be evidence in any court whatever. R.S., c. 20, s. 19.

BUSINESS PROFITS WAR TAX ACT, S.C. 1916, c. 11, s. 14.

14. No person employed in the service of His Majesty shall communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information obtained under the provisions of this Act, or allow any such person to inspect or have access to any written statement furnished under the provisions of this Act. Any person violating any of the provisions of this section shall be liable on summary conviction to a penalty not exceeding two hundred dollars.

lesdits 1er janvier et 1er juillet, énonçant

a) la cause et la nature des accidents et pertes;

b) s'ils sont survenus de jour ou de nuit; et

c) toute l'étendue de ces accidents et pertes et tous les détails qui s'y rattachent.

(2) La compagnie doit aussi transmettre en même temps une copie conforme de ses règlements et de ses statuts alors en vigueur pour la gestion de la compagnie et de son pont. S.R., c. 20, art. 17; 1966-67, c. 69, art. 36.

18. Le Ministre peut, au besoin, ordonner et prescrire la forme sous laquelle les rapports prévus à l'article 17 doivent être dressés, et il peut, dans un but de sécurité publique, en plus de ces rapports, ordonner et enjoindre de temps à autre à toute compagnie de préparer et remettre au Ministre, sous la forme et de la manière que le Ministre juge nécessaires et exige pour son information, des rapports des accidents graves qui se produisent dans la circulation publique sur tout pont appartenant à cette compagnie, que ces accidents soient ou non suivis de blessures corporelles. S.R., c. 20, art. 18; 1966-67, c. 69, art. 36.

19. Tous les rapports mentionnés aux articles 17 et 18 sont des communications privilégiées et ne peuvent servir de preuve devant un tribunal quelconque. S.R., c. 20, art. 19.

LOI TAXANT LES PROFITS D'AFFAIRES POUR LA GUERRE, S.C. 1916, c. 11, art. 14.

14. Nulle personne employée au service de Sa Majesté ne doit communiquer ou permettre de communiquer à une personne quelconque n'y ayant pas légalement droit, aucun renseignement obtenu sous le régime des dispositions de la présente loi, ni permettre à aucune pareille personne de voir quelque déclaration écrite fournie sous le régime des dispositions de la présente loi ni d'y avoir accès. Toute personne contrevenant à quelqu'une des dispositions du présent article est passible, sur déclaration de culpabilité par voie sommaire, d'une amende n'excédant pas deux cents dollars.

CANADA BUSINESS CORPORATIONS ACT, S.C. 1974-75, c.33, ss.122(1)(8), 123.

122. (1) Unless he has filed or has been exempted from filing an insider report under the Canada Corporations Act, a person who is an insider of a body corporate on the day on which it is continued as a corporation under this Act shall, within ten days after the end of the month in which such day occurs, send to the Director an insider report in the prescribed form,* if the corporation is a distributing corporation.

(8) Upon an application by or on behalf of an insider, the Director may make an order on such terms as he thinks fit exempting the insider from any of the requirements of this section, which order may have retrospective effect.

123. The Director shall summarize in a periodical available to the public the information contained in insider reports sent to him under section 122 and the particulars of exemptions granted under subsection (8) of that section together with the reasons therefor.

CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ACT, S.R.C. 1970, c.C-3, s.39(2).

39. (2) Each officer, agent or employee of the Corporation shall, before entering upon his duties with the Corporation, take an oath of fidelity and secrecy in the form prescribed by the by-laws.

---

* The report is to include the beneficial ownership of securities, direct or indirect held by the insider. (SOR75-682).

LOI SUR LES CORPORATIONS COMMERCIALES CANADIENNES, S.C. 1974-75, c. 33, articles 122(1)(8), 123.

122. (1) A moins qu'elle n'ait déposé ou qu'elle n'ait été dispensée de déposer un rapport d'initié en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, une personne qui est un initié d'une personne morale à la date à laquelle l'existence de celle-ci se continue en tant que corporation sous l'autorité de la présente loi doit, dans les dix jours de la fin du mois au cours duquel cette date tombe, envoyer au Directeur un rapport d'initié en la forme prescrite,* si cette corporation est une corporation distributrice.

(8) Sur demande d'un initié ou sur demande présentée pour son compte, le Directeur peut, selon telles modalités qu'il estime à propos, rendre une ordonnance dispensant cet initié de l'une des exigences du présent article, cette ordonnance pouvant avoir un effet rétroactif.

123. Le Directeur doit résumer dans une publication périodique destinée à être diffusée dans le public les renseignements contenus dans des rapports d'initié qui lui sont envoyés en vertu de l'article 122 et les détails des dispenses accordées en vertu du paragraphe (8) dudit article, ainsi que les raisons qui les ont motivées.

LOI SUR LA SOCIETE D'ASSURANCE-DEPOTS DU CANADA, S.R.C. 1970, c. C-3, art. 39(2)

39. (2) Tout fonctionnaire, agent ou employé de la Société doit, avant d'entrer en fonctions, prêter un serment de loyauté et de discrétion suivant la formule prescrite par les règlements administratifs.

---

* Ce rapport doit indiquer, entre autres, les valeurs mobilières dont l'initié est directement ou indirectement propriétaire bénéficiaire (DORS 75-682).

CANADA PENSION PLAN, R.S.C. 1970, c. C-5, ss.89, 107 as amended by S.C. 1974-75, c.4, s.49, 108(1)(a)(b), (2), 109(1)(a).

89. Subject to such conditions as may be prescribed, the Minister is entitled, for the purpose of ascertaining the age of any applicant or beneficiary, to obtain from the Dominion Bureau of Statistics, upon request, any information respecting the age of an applicant or beneficiary that is contained in the returns of any census taken more than 30 years before the date of the request. 1964-65, c.51, s.89.

107. (1) Except as provided in this section, all information with respect to any individual contributor or beneficiary obtained by an officer, clerk or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged, and no such officer, clerk or employee shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any such person to inspect or have access to any statement or other writing containing any such information.

(2) Any information with respect to an individual contributor or beneficiary obtained by an officer, clerk or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act may, upon request in writing to the Minister by or on behalf of the contributor or beneficiary or the legal representative of such person, be communicated to any person or authority named in the request upon such conditions and in such circumstances as may be prescribed.

(3) Any information obtained by an officer, clerk or employee in the Department of National Health and Welfare pursuant to this Act or any regulation may be made available to an officer, clerk or employee in the Department of National Revenue, the Department of Finance, the Department of Supply and Services, the Unemployment Insurance Commission, the Department of Insurance or the Dominion Bureau of Statistics where it is necessary to do so for the purposes of the administration of this Act.

REGIME DE PENSIONS DU CANADA, S.R.C. 1970, c. C-5, articles 89, 107 (tel que modifié par S.C. 1974-75, c. 4, art. 49) 108(1)a)b),(2), 109(1)a).

89. Sous réserve des conditions qui peuvent être prescrites, le Ministre est en droit, pour vérifier l'âge de tout requérant ou bénéficiaire, d'obtenir sur demande, du Bureau fédéral de la statistique, tout renseignement relatif à l'âge d'un requérant ou d'un bénéficiaire que renferment les rapports de tout recensement effectué plus de 30 ans avant la date de la demande. 1964-65, c.51, art. 89.

107. (1) Sauf ce que prévoit le présent article, tous les renseignements relatifs à un cotisant ou un bénéficiaire particulier, obtenus par un fonctionnaire, commis ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi, sont confidentiels. Sauf en conformité des dispositions de la présente loi, il est interdit à tout semblable fonctionnaire, commis ou employé de sciemment communiquer, ou permettre que soit communiqué, à une personne qui n'y a pas légalement droit un renseignement de ce genre, ou de sciemment permettre à une telle personne d'inspecter un état ou autre document renfermant un renseignement de ce genre, ou d'y avoir accès.

(2) Tout renseignement concernant un cotisant ou un bénéficiaire particulier, obtenu par un fonctionnaire, commis ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi, peut, sur demande écrite adressée au Ministre par le cotisant ou bénéficiaire ou le représentant légal de cette personne, ou pour le compte de l'un ou l'autre des susdits, être communiqué à toute personne ou autorité nommée dans la demande aux conditions et dans les circonstances que peuvent être prescrites.

(3) Tout renseignement obtenu par un fonctionnaire, commis ou employé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en conformité de la présente loi ou de tout règlement peut être mis à la disposition d'un fonctionnaire, commis ou employé du ministère du Revenu national, du ministère des Finances, du ministère des Approvisionnements et Services, de la Commission d'assurance-chômage, du département des assurances ou du Bureau fédéral de la statistique chaque fois que la chose est nécessaire aux fins de l'application de la présente loi.

(4) Notwithstanding any other Act or law,

(a) any information obtained by an officer, clerk or employee in the Department of National Revenue, the Department of Finance, the Department of Supply and Services or the Unemployment Insurance Commission for the purposes of the administration of this Act may be communicated by him to an officer, clerk or employee in the Department of National Health and Welfare, the Department of National Revenue, the Department of Finance, the Department of Supply and Services, the Department of Insurance or the Unemployment Insurance Commission for the purposes of the administration of this Act; and

(b) where Social Insurance Numbers have been assigned under the authority of any other Act of Parliament, the Minister or other authority charged with the administration of that Act and the Minister may exchange any information contained in applications for such numbers and any numbers so assigned, and may make or cause to be made available any such information or numbers in such manner as may be authorized by that Act.

(5) Notwithstanding any other Act or law, no officer, clerk or employee of Her Majesty shall be required, in connection with any legal proceedings, to give evidence relating to any information that is privileged under subsection (1) or to produce any statement or other writing containing any information so privileged.

(6) Subsections (1) and (5) do not apply in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act.

108. (1) The Minister may, on behalf of the Government of Canada, enter into an agreement with the government of a province providing a comprehensive pension plan,

(a) under which any information obtained under this Act, including records of any amounts that are shown in the Record of Earnings to the accounts of persons who have made contributions under this Act and under the provincial pension plan of that province and that relate to the contributions made by those persons under this Act, may be furnished under

(4) Nonobstant toute autre loi ou texte législatif,

a) tout renseignement obtenu par un fonctionnaire, commis ou employé du ministère du Revenu national, du ministère des Finances, du ministère des Approvisionnements et Services ou de la Commission d'assurance-chômage aux fins d'application de la présente loi peut être communiqué par lui à un fonctionnaire, commis ou employé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, du ministère du Revenu national, du ministère des Finances, du ministère des Approvisionnements et Services, du département des assurances ou de la Commission d'assurance-chômage aux fins d'application de la présente loi; et

b) lorsque des numéros d'assurance sociale ont été attribués en vertu de toute autre loi du Parlement, le ministre ou une autre autorité dont relève l'application de ladite loi et le Ministre peuvent se communiquer tous renseignements contenus dans des demandes relatives à ces numéros ainsi que les numéros attribués de la sorte et ils peuvent, de la manière que peut autoriser la loi en question, rendre ou faire rendre disponible tout semblable renseignement ou numéro.

(5) Nonobstant toute autre loi ou texte législatif, aucun fonctionnaire, commis ou employé de Sa Majesté n'est tenu, relativement à des poursuites judiciaires, de faire une déposition ayant trait à un renseignement qui est confidentiel aux termes du paragraphe (1) ni de produire un état ou autre document renfermant un tel renseignement confidentiel.

(6) Les paragraphes (1) et (5) ne s'appliquent pas en ce qui concerne les poursuites relatives à l'application ou l'exécution de la présente loi.

108. (1) Le Ministre peut, pour le compte du gouvernement du Canada, conclure un accord avec le gouvernement d'une province instituant un régime général de pensions

a) aux termes duquel tous renseignements obtenus sous le régime de la présente loi, notamment les inscriptions de tous montants portés dans le registre des gains aux comptes de personnes qui ont versé des cotisations en vertu de la présente loi et du régime provincial de pensions de cette province, et ayant trait aux cotisations versées

prescribed conditions to the appropriate authority of that province having the administration of the provincial pension plan, and under which any information obtained under the provincial pension plan may be furnished on a reciprocal basis to the Minister; and

(b) under which the Minister or the appropriate authority of that province, in accordance with such terms and conditions as may be specified in the agreement, may furnish to any person who has made contributions under this Act and under the provincial pension plan a statement of any amounts shown in the Record of Earnings or the appropriate records established under the provincial pension plan, as the case may be, to the account of such person, and may act upon or give effect to any request made by such person for reconsideration by the Minister or such appropriate authority, as the case may be, of any statement so furnished to him.

(2) The Minister may, on behalf of the Government of Canada, enter into an agreement with the government of any province for the purpose of obtaining information in connection with the administration and enforcement of this Act, and the Minister may, if he deems it in the public interest so to do, furnish to the government of any province, under prescribed conditions, information obtained by the Minister or on his behalf in the course of the administration or enforcement of this Act. 1964-65, c.51, s.108.

Reciprocal Agreements with Other Countries

109. (1) Where under any law of a country other than Canada, provision is made for the payment of old age or other benefits including survivors' or disability benefits, the Minister may, on behalf of the Government of Canada, upon such terms and conditions as may be approved by the Governor in Council, enter into an agreement with the government of that country for the making of reciprocal arrangements relating to the administration or operation of that law and of this Act, including, without restricting the generality of the foregoing, arrangements relating to

(a) the exchange of such information obtained under that law or this Act as may be necessary to give effect to any such arrangements;

par ces personnes en vertu de la présente loi peuvent dans les conditions prescrites être fournis à l'autorité compétente de cette province chargée d'administrer le régime provincial de pensions et aux termes duquel des renseignements obtenus en application du régime provincial de pensions peuvent être, selon un rapport de réciprocité, fournis au Ministre; et

b) aux termes duquel le Ministre ou l'autorité compétente de cette province, en conformité des conditions qui peuvent être spécifiées dans l'accord, peuvent fournir, à toute personne qui a versé des cotisations selon la présente loi et un régime provincial de pensions, un état de tous montants portés dans le registre des gains ou dans les registres appropriés établis en application du régime provincial de pensions, selon le cas, au compte de cette personne, et peuvent donner suite ou effet à toute requête faite par cette personne en vue d'un nouvel examen par le Ministre ou par cette autorité compétente, selon le cas, de tout état qui lui est ainsi fourni.

(2) Le Ministre peut, pour le compte du gouvernement du Canada, conclure un accord avec le gouvernement de toute province visant l'obtention de renseignements relatifs à l'application et à l'exécution de la présente loi, et le Ministre peut, s'il l'estime dans l'intérêt public, fournir au gouvernement de toute province, aux conditions prescrites, des renseignements obtenus par le Ministre ou pour son compte à l'occasion de l'application ou de l'exécution de la présente loi. 1964-65, c. 51, art.108.

Accords réciproques avec d'autres pays

109. (1) Lorsque, selon une loi d'un pays autre que le Canada, des crédits sont affectés au paiement de prestations de vieillesse ou autres prestations, notamment des prestations aux survivants et des prestations d'invalidité, le Ministre peut, pour le compte du gouvernement du Canada, conclure aux conditions qui peuvent être approuvées par le gouverneur en conseil un accord avec le gouvernement de ce pays prévoyant l'établissement d'arrangements réciproques relatifs à l'application ou à l'effet de cette loi et de la présente loi, et prévoyant, entre autres choses mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'établissement d'arrangements concernant

a) l'échange des renseignements, obtenus en vertu de cette loi ou de la présente loi, qui peuvent être nécessaires pour donner effet à de semblables arrangements;

CANADIAN NATIONAL RAILWAY CAPITAL REVISION ACT, R.S.C. 1952, c.311, s.19.

19. The Minister shall include annually in the Public Accounts a summary statement of all assistance, including land grants, guarantees and capital subsidies but not including grants made pursuant to statutes for the relief of unemployment, that has at any time been given by the Government of Canada to each of

(a) the National System, including its predecessor companies,

(b) the Pacific Railways as defined in the Canadian National - Canadian Pacific Act, including its predecessor companies, and

(c) any other railway,

in such a manner as to show the property granted, the amounts granted, paid or guaranteed, the amounts repaid, the amounts written off and the amounts outstanding.

CENTRAL MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION ACT, R.S.C. 1970,c.C-16, s.14(2) and Schedule.

14. (2) Each officer or employee employed by the Corporation shall before entering upon his duties, take, before a justice of the peace or a commissioner for oaths, an oath of fidelity and secrecy in the form prescribed in the schedule.

SCHEDULE

Oath of Fidelity and Secrecy

I, ..., do solemnly swear that I will faithfully, truly and to the best of my judgment, skill and ability, execute and perform the duties required of me as a director (officer or employee as the case may be) of the Central Mortgage and Housing Corporation and which properly relate to any office or position in the said Corporation held by me.

LOI SUR LA REVISION DU CAPITAL DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA, S.R.C. 1952, c. 311, art. 19.

19. Le Ministre doit inclure annuellement dans les comptes publics un état sommaire de toute l'aide, y compris les concessions de terrain, les garanties et les subventions de capital, mais sans comprendre les allocations consenties d'après des statuts en vue du soulagement du chômage, fournie à quelque époque par le gouvernement du Canada à chacun des suivants:

a) le réseau du National, y compris les compagnies auxquelles il a succédé,

b) les chemins de fer du Pacifique, selon la définition qu'en donne la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien, y compris les compagnies auxquelles ils ont succédé, et

c) tout autre chemin de fer,

de manière à indiquer les biens octroyés, les montants accordés, payés ou garantis, les montants remboursés, les montants annulés et les montants en cours.

LOI SUR LA SOCIETE CENTRALE D'HYPOTHEQUES ET DE LOGEMENT, S.R.C. 1970, c. C-16, art. 14(2) et annexe

14. (2) Chaque fonctionnaire ou préposé employé par la Société doit, avant d'entrer en fonctions, souscrire, devant un juge de paix ou un commissaire aux serments, un serment de fidélité et de discrétion suivant la formule énoncée dans l'annexe.

ANNEXE

Serment de fidélité et de discrétion

Je, ..., jure solennellement d'accomplir et de remplir avec fidélité et sincérité, ainsi qu'au mieux de mon jugement, de ma capacité et de mon habileté, les devoirs qui me sont assignés comme administrateur (fonctionnaire ou préposé, selon le cas) de la Société centrale d'hypothèques et de logement et qui se rattachent régulièrement à tout emploi ou poste que j'occupe à la Société.

I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the Corporation, nor will I allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the possession of the Corporation and relating to the business of the Corporation. R.S., c.46, Sch.

COMBINES INVESTIGATION ACT, R.S.C. 1970, c.C-23, ss.11(1), 19(5)(6), 22(1)(3)(4)(5), 27, 45. (ss.27 and 45 are amended by S.C. 1974-75, c.76, ss.9, 21, 22).

11. (1) All books, papers, records or other documents obtained or received by the Director may be inspected by him and also by such persons as he directs.

19. (5) Any report of the Commission shall within thirty days after its receipt by the Minister be made public, unless the Commission states in writing to the Minister it believes the public interest would be better served by withholding publication, in which case the Minister may decide whether the report, either in whole or in part, shall be made public.

(6) The Minister may publish and supply copies of a report referred to in subsection (5) in such manner and upon such terms as he deems proper. R.S., c.314, s.19; 1960, c.45, s.9.

22. (1) Notwithstanding subsections 19(1) and (2), when, in any inquiry relating to alleged situations contrary to section 32 or 33,* the Commission, after reviewing the statement submitted by the Director and receiving argument in support thereof and in reply thereto, is then unable effectively to appraise the effect on the public interest of the arrangements and practices disclosed in the evidence, it shall make an interim report in writing, which shall contain a review of the evidence and a statement of

---

* These sections apply to agreements in restraint of trade.

En outre, je jure solennellement de ne communiquer, ni permettre que soit communiqué, aucun renseignement sur les affaires de la Société à une personne n'y ayant pas légalement droit, non plus que permettre à une semblable personne de faire l'inspection ou de prendre connaissance de livres ou documents qui sont la propriété ou en la possession de la Société et qui concernent ses affaires. S.R., c. 46, annexe.

LOI RELATIVE AUX ENQUETES SUR LES COALITIONS, S.R.C. 1970, c. C-23, articles 11(1), 19(5)(6), 22(1)(3)(4)(5), 27, 45 (Articles 27 et 45 étant modifiés par S.C. 1974-75, c. 76, articles 9, 21, 22)

11. (1) Tous les livres, pièces, archives ou autres documents que le directeur a obtenus ou reçus peuvent être inspectés par lui, ainsi que par les personnes qu'il autorise.

19. (5) Tout rapport de la Commission doit, dans les trente jours de sa réception par le Ministre, être rendu public, à moins que la Commission ne déclare par écrit au Ministre qu'elle croit qu'il serait plus favorable à l'intérêt public de s'abstenir de publier ledit rapport; en ce cas, le Ministre peut décider si le rapport, dans sa totalité ou en partie, doit être rendu public.

(6) Le Ministre peut publier et fournir des copies d'un rapport mentionné au paragraphe (5), de la manière et aux conditions qu'il juge appropriées. S.R., c. 314, art. 19; 1960, c. 45, art. 9.

22. (1) Nonobstant les paragraphes 19(1) et (2), lorsque, dans une enquête sur de prétendues situations contraires à l'article 32 ou 33,* la Commission, après avoir examiné l'exposé soumis par le directeur et reçu des arguments à l'appui dudit exposé, et en réplique, est alors incapable d'estimer véritablement l'effet, sur l'intérêt public, des arrangements et pratiques révélés par la preuve, elle doit dresser par écrit un rapport provisoire contenant une revue de la preuve et un exposé des

---

* Ces articles créent les infractions de complot, coalition, concertation.

the reasons why the Commission is unable to appraise effectively the effect of such arrangements and practices on the public interest, and without delay, such report shall be transmitted to the Minister.

(3) When the Commission has obtained such further information as it deems necessary to appraise effectively the effect on the public interest of the practices and arrangements referred to in subsection (1), it shall make a final report in writing and without delay transmit it to the Minister, and section 19 applies to such report and to all books, papers, records and other documents obtained in the investigation and subsequent inquiry upon which such report is based.

(4) Until the final report is made, the Commission shall, after making an interim report as provided in subsection (1), as soon as possible after the 31st day of March in each year and in any event within three months thereof submit to the Minister an annual report setting out any further action taken and evidence obtained since such interim report was submitted.

(5) Subsections 19(5) and (6) apply to an interim report and an annual report made pursuant to this section. R.S., c.314, s.22; 1960, c.45, s.10.

27. (1) All inquiries under this Act shall be conducted in private, except that the Chairman of the Commission may order that all or any portion of such an inquiry that is held before the Commission or any member thereof be conducted in public.

45.1 (3) Nothing in this section compels or authorizes the Chief Statistician of Canada or any officer of a department or agency of the Government of Canada to disclose any particulars relating to an individual or business in a manner that is prohibited by any provision of an enactment of Parliament or of a provincial legislature designed for the protection of such particulars.

raisons pour lesquelles elle ne peut pas estimer véritablement l'effet, sur l'intérêt public, de ces arrangements et pratiques. Ce rapport doit être transmis au Ministre sans délai.

(3) Lorsque la Commission a obtenu les renseignements supplémentaires qu'elle juge nécessaires pour estimer efficacement l'effet, sur l'intérêt public, des pratiques et arrangements mentionnés au paragraphe (1), elle doit dresser un rapport définitif par écrit et le transmettre sans délai au Ministre; et les dispositions de l'article 19 s'appliquent à ce rapport et à tous les livres, pièces, archives ou autres documents obtenus au cours de l'enquête et de l'enquête subséquente sur lesquelles ledit rapport est fondé.

(4) Jusqu'à ce que ce rapport définitif ait été fait, la Commission doit, après avoir présenté un rapport provisoire prévu au paragraphe (1), aussitôt que possible après le 31 mars de chaque année et, en tout cas, dans les trois mois qui suivent, soumettre au Ministre un rapport annuel énonçant toute autre mesure prise et toute autre preuve obtenue depuis la présentation dudit rapport provisoire.

(5) Les paragraphes 19(5) et (6) s'appliquent à un rapport provisoire et à un rapport annuel présentés en conformité du présent article. S.R., c. 314, art. 22; 1960, c. 45, art. 10.

27. (1) Toutes les enquêtes prévues par la présente loi doivent être tenues à huis clos, sauf que le président de la Commission peut ordonner que tout ou partie d'une telle enquête qui a lieu devant la Commission ou l'un de ses membres soit menée en public.

45.1 (3) Rien au présent article n'oblige ni n'autorise le statisticien en chef du Canada ou tout fonctionnaire d'un ministère, département ou organisme du gouvernement du Canada, à divulguer des renseignements concernant un particulier ou une entreprise d'une façon interdite par une disposition d'un texte législatif du Parlement ou d'une législature provinciale, dont l'objet est de protéger le secret de ces renseignements.

COOPERATIVE CREDIT ASSOCIATIONS ACT, S.C. 1975, c.37, s.89(3)

89. (3) The capital budget of the Corporation submitted pursuant to subsection 70(2) of the Financial Administration Act shall not include information relating to anticipated capital requirements of the Corporation under this section.

CORPORATIONS AND LABOUR UNIONS RETURNS ACT, R.S.C. 1970, c.C-31, ss.15, 18.

15. (1) Except as provided in this section, all information contained in any statement comprised in Section B* of a return filed by a corporation or a union as required by this Act is privileged, and no official or authorized person shall, knowingly,

(a) communicate or allow to be communicated to any person any such information (hereinafter in this section referred to as "privileged information") obtained under this Act, or

(b) allow any person to inspect or have access to any statement or other writing containing any privileged information obtained under this Act.

(2) Notwithstanding any other Act or law, no official or authorized person shall be required, in connection with any legal proceedings,

(a) to give evidence relating to any privileged information obtained under this Act, or

(b) to produce any statement or other writing containing any privileged information obtained under this Act.

(3) Subsections (1) and (2) do not apply in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act.

---

* This section contains information concerning the financial position of the Corporation.

LOI SUR LES COOPERATIVES DE CREDIT, S.C. 1975, c. 37, art. 89(3)

89. (3) Le budget d'établissement de la Société soumis en application du paragraphe 70(2) de la Loi sur l'administration financière ne doit pas comprendre de renseignements concernant les besoins de capital que prévoit la Société en vertu du présent article.

LOI SUR LES DECLARATIONS DES CORPORATIONS ET SYNDICATS OUVRIERS, S.R.C. 1970, c. C-31, articles 15, 18

15. (1) Sauf ce que prévoit le présent article, tous les renseignements que renferme un état quelconque compris dans la Section B* d'une déclaration produite par une corporation ou un syndicat, ainsi que le requiert la présente loi, sont confidentiels. Ni un fonctionnaire, ni une personne autorisée ne peut, sciemment,

a) communiquer ou permettre que soit communiqué à qui que ce soit un renseignement quelconque (ci-après appelé au présent article "renseignement confidentiel") obtenu en vertu de la présente loi, ni

b) permettre à qui que ce soit de consulter tout état ou autre document contenant des renseignements confidentiels, obtenus en vertu de la présente loi, ou d'y avoir accès.

(2) Nonobstant toute autre loi, ni un fonctionnaire ni une personne autorisée ne peut être tenue, à l'occasion de poursuites judiciaires,

a) de rendre témoignage relativement à tout renseignement confidentiel obtenu en vertu de la présente loi, ou

b) de produire un état ou autre document contenant un renseignement confidentiel obtenu en vertu de la présente loi.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux procédures relatives à l'administration ou à l'exécution de la présente loi.

---

* Cet article contient les renseignements à fournir quant à la situation financière d'une corporation.

(4) An official who is an officer or other person employed in the execution of any duty under the Statistics Act or any regulation thereunder may

(a) communicate or allow to be communicated to any other such official any privileged information obtained under this Act, and

(b) allow any other such official to inspect or have access to any statement or other writing containing any privileged information obtained under this Act.

(5) Notwithstanding anything in this section, in no case shall any privileged information obtained under this Act be communicated to any person for the purpose of facilitating the institution or furtherance of any proceedings brought or taken or that may be brought or taken under any law of Canada other than this Act.

18. (1) The Minister shall, as soon as possible after the end of each year, cause to be prepared a report containing a statistical summary and analysis of information obtained under this Act, contained in returns filed by corporations and unions for reporting periods coinciding with or ending in that year, and shall cause such report to be laid before Parliament forthwith upon its completion, if Parliament is then sitting, or if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting.

(2) In any report described in subsection (1) the statistical summary and analysis contained therein shall be so presented or shown as not to disclose particulars of, or identify or permit identification of the source of, information contained in any statement comprised in Section B of a return filed by a corporation or union as required by this Act.
1962, c.26, s.16.

(4) Un fonctionnaire qui est un préposé à l'exécution d'une fonction prévue par la Loi sur la statistique ou tout règlement établi sous le régime de ladite loi, ou qui est une personne employée à ce titre, peut

a) communiquer ou permettre que soit communiqué à tout autre semblable fonctionnaire un renseignement confidentiel obtenu en vertu de la présente loi, et

b) permettre que tout autre semblable fonctionnaire consulte ou ait accès à quelque état ou autre document contenant un renseignement confidentiel obtenu en vertu de la présente loi.

(5) Nonobstant le présent article, un renseignement confidentiel obtenu en vertu de la présente loi ne doit en aucun cas être communiqué à qui que ce soit en vue de faciliter le commencement ou la continuation de poursuites prises ou intentées, ou susceptibles de l'être, selon quelque loi du Canada, autre que la présente loi.

18. (1) Le Ministre doit, aussitôt que possible à l'expiration de chaque année, faire préparer un rapport comprenant un résumé statistique et une analyse des renseignements obtenus en vertu de la présente loi, contenus dans les déclarations produites par les corporations et les syndicats ouvriers à l'égard des périodes visées par les rapports, qui coïncident avec ladite année ou se terminent pendant ladite année, et il doit faire présenter ce rapport au Parlement, si ce dernier est alors en session ou, s'il ne l'est pas, l'y faire présenter l'un des quinze premiers jours où le Parlement siège par la suite.

(2) Dans tout rapport mentionné au paragraphe (1), le résumé statistique et l'analyse qui y sont contenus doivent être présentés ou rédigés de façon à ne pas dévoiler les renseignements contenus dans tout état compris dans la Section B d'une déclaration produite par une corporation ou un syndicat ouvrier, comme le requiert la présente loi, ni de façon à identifier la source des renseignements ou d'en permettre l'identification.
1962, c. 26, art. 16.

CANADA CORPORATIONS ACT, R.S.C. 1970, c.C-32, ss. 100, 114 as amended by R.S.C. 1970, 1st Supp., c.10, ss.7, 12.

100.1 (1) A person who is an insider of a company on the day on which this section comes into force shall, within ten days after the end of the month in which such day occurs, file with the Department of Consumer and Corporate Affairs a report, as of such day, of

(a) his direct or indirect beneficial ownership of securities of the company, and

(b) the control or direction that he exercises over the equity shares of the company,

each of which ownership, control or direction mentioned in paragraphs (a) and (b) is hereinafter referred to as an "insider interest in the securities of the company".

(10) Upon the application of an interested person, supported by such affidavits, documents and other evidence from that or any other person as the Minister may require, the Minister may, if satisfied in the circumstances of the particular case that there is adequate justification for so doing, make an order on such terms and conditions as seem to him just and expedient exempting in whole or in part the person from the requirements of this section and, if the Minister so decides, such order may have retrospective effect.

100.2(3) The Minister may summarize in or as part of a monthly periodical for distribution to the public on payment of the fee prescribed therefor by the regulations, the information contained in the reports so filed as well as any exemption granted under subsection 100.1(10) and the reason therefor.

114. (23) At any stage of an investigation

(a) the inspector may, if he is of the opinion that the evidence obtained discloses a circumstance alleged under subsection (2)*, or

---

* This subsection enumerates the grounds for which the Restrictive Trade Practices Commission (Combines Investigation Act) may order the investigation of a company.

LOI SUR LES CORPORATIONS CANADIENNES, S.R.C. 1970, c. C-32, articles 100,114 tels que modifiés par S.R.C. 1970, 1er Supp., c. 10, articles 7, 12

100.1 (1) Une personne qui est un dirigeant d'une compagnie le jour d'entrée en vigueur du présent article doit, dans les dix premiers jours du mois suivant, fournir au ministère de la Consommation et des Corporations un rapport en date du jour d'entrée en vigueur,

a) sur son droit, direct ou indirect, de propriété bénéficiaire de valeurs de la compagnie, et

b) sur le contrôle ou la direction qu'elle exerce sur les actions donnant droit de vote de la compagnie;

ce droit, ce contrôle ou cette direction, que mentionnent les alinéas a) et b), sont ci-après appelés des "droits de direction en ce qui concerne les valeurs de la compagnie."

(10) A la demande d'une personne intéressée, étayée par les affidavits, documents et autres preuves provenant de cette personne ou de toute autre personne que le Ministre peut exiger, le Ministre peut, s'il est convaincu que dans ce cas particulier il existe une justification suffisante pour le faire, prendre un décret selon les modalités qui lui semblent justes et opportunes, exemptant cette personne de tout ou partie des exigences du présent article et, si le Ministre en décide ainsi, ce décret peut avoir un effet rétroactif.

100.2 (3) Le Ministre peut résumer dans un périodique mensuel ou sous forme de partie d'un tel périodique destiné à être distribué au public, sur paiement du droit prescrit à cette fin par les règlements établis par le gouverneur en conseil, les renseignements contenus dans les rapports ainsi fournis ainsi que toute exemption accordée en vertu du paragraphe 100.1 (10) et son motif.

114. (23) A tout stade d'un examen

a) l'inspecteur peut, s'il est d'avis que les preuves recueillies révèlent un fait allégué comme l'indique le paragraphe (2), * ou

---

* Ce paragraphe énumère les motifs pour lesquels la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce (Loi relative au enquêtes sur les coalitions) peut ordonner un examen de la compagnie.

(b) the inspector shall, if so required by the Minister, prepare a statement of the evidence obtained in the investigation, which shall be submitted to the Commission and to each person against whom an allegation is made therein.

(25) The Commission shall consider the statement submitted by the inspector under subsection (23) together with any further or other evidence or material submitted to the Commission, and shall, as soon as possible thereafter, report thereon to the Minister.

(26) A report of the Commission under subsection (25) shall be made public by the Minister unless in the opinion of the Commission, given in its report to the Minister, it is undesirable in the public interest or unnecessary to publish the report or any part thereof in which case the report or the part so reported upon shall not be published.

CRIMINAL CODE, R.S.C. 1970, c.C-34, s.46(1)(e).

46. (1) Every one commits treason who, in Canada,
(e) without lawful authority, communicates or makes available to an agent of a state other than Canada, military or scientific information or any sketch, plan, model, article, note or document of a military or scientific character that he knows or ought to know may be used by that state for a purpose prejudicial to the safety or defence of Canada;

CRIMINAL RECORDS ACT, R.S.C. 1970, 1st Supp. c.12, s.6(2)

6. (2) Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted that is in the custody of the Commissioner or of any department or agency of the Government of Canada shall be kept separate and

b) l'inspecteur doit, si le Ministre l'exige,
préparer un exposé des preuves recueillies au cours de l'examen, qui doit être soumis à la Commission et à chaque personne contre laquelle une allégation y est faite.

(25) La Commission examinera l'exposé soumis par l'inspecteur en vertu du paragraphe (23) ainsi que les autres preuves ou pièces présentées à la Commission et elle devra aussitôt que possible en faire rapport au Ministre.

(26) Un rapport de la Commission en vertu du paragraphe (25) doit être rendu public par le Ministre à moins que, de l'avis de la Commission indiqué dans son rapport au Ministre, il ne soit pas souhaitable dans l'intérêt public ou ne soit pas nécessaire de publier le rapport ou toute partie dudit rapport; dans un tel cas le rapport ou la partie affectée ne doit pas être publié.

CODE CRIMINEL, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 46(1)e)

46. (1) Commet une trahison quiconque, au Canada,

e) sans autorisation légitime, communique à un agent d'un Etat autre que le Canada, ou met à la disposition d'un tel agent, des renseignements d'ordre militaire ou scientifique ou quelque croquis, plan, modèle, article, note ou document de nature militaire ou scientifique alors qu'il sait ou devrait savoir que ledit Etat peut s'en servir à des fins préjudiciables à la sécurité ou à la défense du Canada.

LOI SUR LE CASIER JUDICIAIRE, S.R.C. 1970, 1er Supp. c. 12, art. 6(2)

6. (2) Tout dossier ou relevé d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, que conserve le commissaire ou un ministère ou organisme du gouvernement du Canada, ne doit pas être classé avec les

apart from other criminal records, and no such record shall be disclosed to any person, nor shall the existence of the record or the fact of the conviction be disclosed to any person, without the prior approval of the Minister who shall, before granting such approval, satisfy himself that the disclosure is desirable in the interests of the administration of justice or for any purpose related to the safety or security of Canada or any state allied or associated with Canada.

CULTURAL PROPERTY EXPORT AND IMPORT ACT, 1974-75-76, S.C., c.50, s.22(2)(3).

22. (2) The Review Board shall make the substance of any information received by it in respect of a matter before it known to the person who applied for an export permit in respect of the object to which the matter relates, or the person, institution or public authority that applied for a determination under subsection 26(1), as the case may be, and, before the Review Board decides the matter, it shall give that person, institution or public authority an opportunity to make representations in respect of that information.

(3) The Review Board may exclude any person not directly interested in a matter being heard before it from the hearing unless, where the matter is in respect of an object in respect of which an application for an export permit has been made, the applicant for the permit requests that the hearing be held in public, in which case it shall be so held.

CURRENCY AND EXCHANGE ACT, R.S.C. 1970, c.C-39, s.19(1).

19. (1) No person employed in the service of Her Majesty or the Bank of Canada shall communicate to any person not legally entitled thereto under this Act or by direction of the Minister, or allow any such person to have access to, or any information or written statement with respect to, the Exchange Fund Account or the operation thereof.

autres dossiers ou relevés relatifs à des affaires criminelles, mais à part; aucun de ces dossiers ou relevés ne doit être divulgué à qui que ce soit et l'existence du dossier ou relevé ou le fait de la condamnation ne doivent être révélés à qui que ce soit sans approbation préalable du Ministre qui, avant de donner cette approbation, doit être convaincu que cette divulgation est souhaitable dans l'intérêt de l'administration de la justice ou pour tout objet relatif à la sûreté ou à la sécurité du Canada ou d'un Etat allié ou associé au Canada.

LOI SUR L'EXPORTATION ET L'IMPORTATION DE BIENS CULTURELS, S.C. 1974-75-76, c. 50, art. 22(2)(3)

22. (2) La Commission d'examen transmet les renseignements qu'elle a reçus sur l'affaire dont elle est saisie, soit à la personne qui a demandé une licence pour l'objet auquel cette affaire a trait, soit à la personne, à l'établissement ou à l'administration qui lui a demandé de statuer conformément au paragraphe 26(1); avant de régler l'affaire, la Commission d'examen donne à cette personne, à cet établissement ou à cette administration la possibilité de présenter des observations sur ces renseignements.

(3) La Commission d'examen peut exclure des débats quiconque n'est pas directement intéressé par l'affaire dont elle est saisie; toutefois, la personne qui a demandé la licence pour l'objet en litige dans l'affaire peut exiger la publicité des débats.

LOI SUR LA MONNAIE ET LES CHANGES, S.R.C. 1970, c. C-39, art. 19(1)

19. (1) Aucune personne employée au service de Sa Majesté ou de la Banque du Canada ne doit communiquer à une personne n'y ayant pas droit en vertu de la présente loi ou sur les instructions du Ministre un renseignement ou un exposé écrit sur le Compte du fonds des changes ou sur le fonctionnement dudit compte, ni permettre à cette dernière d'y avoir accès.

CUSTOMS ACT, R.S.C. 1970, c.C-40, s.172(3).

172. (3) In no case shall an invoice be shown or a copy thereof given to any person other than the importer, or an officer, except upon the order or subpoena of a court of justice. R.S., c.58, s.170; 1968-69, c.18, s.11.

DEFENCE PRODUCTION ACT, R.S.C. 1970, c.D-2, s.23.

23. No information with respect to an individual business that has been obtained under or by virtue of this Act shall be disclosed without the consent of the person carrying on that business except,

(a) to a government department, or any person authorized by a government department, requiring such information for the purpose of the discharge of the functions of that department, or

(b) for the purposes of any prosecution for an offence under this Act, or, with the consent of the Minister, for the purposes of any civil suit or other proceeding at law. R.S., c.62, s.35.

DEFENCE SUPPLIES ACT, R.S.C. 1952, c.64, s.3(1)(g)(2)(3), 9.

3. (1) The Minister may

(g) require any person to furnish such information respecting defence supplies dealt in by him or projects of a type executed by him or respecting his production and other facilities relating thereto in such time and manner as the Minister may specify;

(2) No person shall disclose any information furnished under paragraph (g) of subsection (1) without the consent of the person from whom it was obtained, except

LOI SUR LES DOUANES, S.R.C. 1970, c. C-40, art. 172(3)

172. (3) Dans aucun cas, une facture n'est révélée, non plus qu'une copie n'est donnée, à une autre personne que l'importateur, ou un préposé, si ce n'est sur un ordre ou sur un bref d'assignation d'une cour de justice. S.R., c. 58, art. 170; 1968-69, c. 18, art. 11.

LOI SUR LA PRODUCTION DE DEFENSE, S.R.C. 1970, c. D-2, art. 23

23. Nul renseignement sur une entreprise particulière, obtenu aux termes ou en vertu de la présente loi, ne doit être divulgué sans le consentement de la personne qui exerce cette entreprise, sauf

a) à un ministère, ou à une personne autorisée par un ministère, qui en a besoin pour l'accomplissement de ses fonctions, ou

b) aux fins de toute poursuite en raison d'une infraction visée par la présente loi ou, du consentement du Ministre, aux fins de toute cause civile ou autre procédure judiciaire. S.R. c. 62, art. 35.

LOI SUR LES APPROVISIONNEMENTS DE DEFENSE, S.R.C. 1952, c. 64, articles 3(1)g) (2)(3), 9

3. (1) Le Ministre peut

g) exiger que toute personne communique les renseignements spécifiés par le Ministre sur les approvisionnements de défense dont elle fait le commerce ou les entreprises d'un genre qu'elle exécute, ou concernant sa production et autres facilités connexes, dans le délai et de la manière qu'il prescrit;

(2) Nul ne doit révéler un renseignement communiqué en vertu de l'alinéa g) du paragraphe (1) sans le consentement de la personne de qui ce renseignement provient, sauf

(a) to an official of a Government department requiring such information for defence purposes,

(b) in any prosecution for an offence under this Act, or

(c) with the consent of the Minister, in any civil action or proceedings.

(3) Section 36 of the Public Works Act* does not apply to a contract made under this Act, if

(a) disclosure of the specifications for the contract would, in the opinion of the Minister or the Minister of National Defence, be prejudicial to the interests of defence,

(b) the contract is to be executed by the Canadian Commercial Corporation or any company to which the Government Companies Operation Act applies,

(c) the contract is for the construction or repairing of a ship, or

(d) in the opinion of the Governor in Council, the contract should, in the public interest, be exempt from the provisions of that section. 1950, c.33, s.3.

9. This Act shall have no force or effect while the Defence Production Act remains in force except in so far as it is necessary to give effect to anything done under this Act before the 1st day of April, 1951. 1951, c.4, s.40.

---

* This section permits the calling of tenders for public works to be made by public advertisements.

a) à un fonctionnaire d'un département du gouvernement qui requiert ledit renseignement aux fins de défense,

b) dans toute poursuite relative à une infraction visée par la présente loi, ou,

c) avec le consentement du Ministre, dans toute action ou procédure civile.

(3) L'article 36 de la Loi sur les travaux publics * ne s'applique pas à un contrat conclu sous le régime de la présente loi quand,

a) de l'avis du Ministre ou du ministre de la Défense nationale, il serait contraire aux intérêts de la défense de faire connaître le cahier des charges relatif au contrat;

b) le contrat doit être exécuté par la Corporation commerciale canadienne ou toute compagnie visée par la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'Etat;

c) le contrat a pour objet la construction ou la réparation d'un navire; ou,

d) de l'avis du gouverneur en conseil, l'intérêt public exige que le contrat soit soustrait aux dispositions dudit article. 1950, c. 33, art. 3.

9. La présente loi n'aura aucun effet ni aucune vigueur tant que la Loi sur la production de défense demeurera exécutoire, sauf dans la mesure où il est nécessaire de donner suite à une chose accomplie sous le régime de la présente loi avant le 1er avril 1951. 1951, c. 4, art. 40.

---

* Cet article stipule qu'il doit y avoir, au moyen d'annonces publiques, demande de soumissions pour l'exécution d'un ouvrage.

DISABLED PERSONS ACT, R.S.C. 1970, c.D-6, ss.6, 11(1)(e).

6. Subject to the conditions specified in the regulations, a provincial authority is entitled, for the purpose of ascertaining the age of a recipient, to obtain from the Dominion Bureau of Statistics any information respecting the age of a recipient that is contained in the returns of any census taken more than thirty years before the date of the application for such information. 1953-54, c.55, s.6.

11. (1) The Governor in Council may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, without limiting the generality of the foregoing, may make regulations providing for

(e) the conditions under which information may be obtained from the Dominion Bureau of Statistics as provided in section 6;

DOMINION SUCCESSION DUTY ACT, R.S.C. 1952, c.89, s.55(1).

55. (1) No person employed in the service of Her Majesty shall communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto, any information obtained under the provisions of this Act, or allow any such person to inspect or have access to any written statement furnished under the provisions of this Act.

ELECTION EXPENSES ACT, S.C. 1973-74, c.51, s.20 (amending Income Tax Act R.S.C. 1952, c.148, s.230).

230.1 (4) The Minister shall, notwithstanding section 241, as soon as is reasonably possible after each election and at such other time as is appropriate having regard to the time of receipt by him of returns of information under subsection (2), forward to the Chief Electoral Officer

LOI SUR LES INVALIDES, S.R.C. 1970, c. D-6, articles 6, 11(1)e)

6. Sous réserve des conditions spécifiées dans les règlements, une autorité provinciale est admise, pour vérifier l'âge d'un bénéficiaire, à obtenir du Bureau fédéral de la statistique tous renseignements sur l'âge d'un bénéficiaire qui sont contenus dans les relevés d'un recensement opéré plus de trente ans avant la date de la demande de ces renseignements. 1953-54, c. 55, art. 6.

11. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour l'accomplissement des fins et dispositions de la présente loi et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut édicter des règlements visant

e) les conditions de l'obtention de renseignements du Bureau fédéral de la statistique, comme il est prévu à l'article 6;

LOI FEDERALE SUR LES DROITS SUCCESSORAUX, S.R.C. 1952, c. 89, art. 55(1)

55. (1) Nulle personne employée au service de Sa Majesté ne doit communiquer ni permettre que soit communiqué à une personne qui n'y a pas légalement droit, quelque renseignement obtenu sous le régime des dispositions de la présente loi, ni permettre à une personne d'inspecter une déclaration écrite, fournie en conformité de la présente loi, non plus que d'y avoir accès.

LOI SUR LES DEPENSES D'ELECTION, S.C. 1973-74, c. 51, art. 20 (modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, S.R.C. 1952, c. 142, art. 230)

230.1 (4) Nonobstant l'article 241, le Ministre doit, dès qu'il est raisonnablement possible de le faire après chaque élection et à tout autre moment qui convient, eu égard à la date à laquelle il a reçu les états de renseignements prévus au paragraphe (2), transmettre au directeur général

a report based on all such returns of information and duplicate receipts as have been received by him since the most recent such report, setting out the aggregate of contributions made to each registered party and the aggregate of contributions made to each candidate at an election of a member or members to serve in the House of Commons of Canada since the most recent such report, and, upon receipt thereof by the Chief Electoral Officer, the report is a public record and may be inspected by any person upon request during normal business hours.

(5) No report under subsection (4) shall contain information that would enable any person to identify a person by whom a contribution to a registered party or candidate was made.

CANADA ELECTIONS ACT, R.S.C.1970, 1st Supp., c.14, ss.36(3), 44(1)(c)(e)(f); Schedule I, Form 40; Schedule II, Part I, s.16; Schedule II, Part VII, s.93; Schedule II, Form I.

36. (3) Each of the agents of a candidate, and, in the absence of agents, each of the electors representing the candidate, on being admitted to the polling station, shall take an oath in Form No. 40 to keep secret the name of the candidate for whom the ballot paper of any elector is marked in his presence.

44. (1) Every candidate, officer, clerk, agent or other person in attendance at a polling station or at the counting of the votes shall maintain and aid in maintaining the secrecy of the voting, and no candidate, officer, clerk, agent or other person shall,

(c) at any time, communicate any information as to the manner in which any ballot paper has been marked in his presence in the polling station;

(e) at any time, communicate to any person any information obtained at a polling station as to the candidate for whom any elector at the polling station is about to vote or has voted; or

des élections un rapport établi d'après tous ces états de renseignements et doubles des reçus qui lui ont été adressés depuis le dernier rapport de cette nature, énonçant l'ensemble des contributions versées à chaque parti enregistré et l'ensemble des contributions versées à chaque candidat à l'élection d'un ou plusieurs députés à la Chambre des communes du Canada, depuis le dernier rapport de cette nature; lorsque le directeur général des élections reçoit ce rapport, celui-ci est un document public. Toute personne peut l'examiner, sur demande, pendant les heures de bureau.

(5) Aucun rapport établi en vertu du paragraphe (4) ne doit contenir de renseignements qui permettraient à quiconque d'identifier une personne ayant versé une contribution à un parti enregistré ou à un candidat.

LOI ELECTORALE DU CANADA,S.R.C. 1970, 1er Supp., c. 14, articles 36(3), 44(1)c)e)f); Annexe I, Formule 40; Annexe II, Partie I, art. 16; Annexe II, Partie VII, art. 93; Annexe II, Formule I.

36. (3) Chacun des représentants d'un candidat, ou à défaut de représentants, chacun des électeurs qui représente ce candidat, lors de son admission au bureau de scrutin, doit prêter serment, suivant la formule no 40, de garder secret le nom du candidat en faveur duquel le bulletin de vote de tout électeur est marqué en sa présence.

44. (1) Tout candidat, officier d'élection, greffier, représentant ou autre personne présente à un bureau de scrutin ou au dépouillement du scrutin, doit garder et aider à garder le secret du scrutin. Aucun candidat, officier d'élection, greffier, représentant ou autre personne ne doit

c) jamais communiquer un renseignement sur la manière dont un bulletin de vote a été marqué en sa présence dans le bureau de scrutin;

e) jamais communiquer à qui que ce soit un renseignement obtenu à un bureau de scrutin, au sujet du candidat pour lequel un électeur à ce bureau de scrutin est sur le point de voter ou a voté; ni,

(f) at the counting of the votes, attempt to obtain any information or communicate any information obtained at the counting as to the candidate for whom any vote is given in any particular ballot paper.

Form No. 40

Oath of Agent or Elector Representing Candidate

I, the undersigned (insert name of candidate's agent) agent of (or elector representing) (insert name of candidate), one of the candidates at the pending election in the electoral district of ....., do swear (or) solemnly affirm that I will keep secret the name of the candidate for whom the ballot paper of any elector is marked in my presence at the said election. (So help me God.)

16. (1) During the week commencing Monday the 21st day before polling day, the Chief Electoral Officer shall provide each special returning officer with the lists referred to in paragraph 37(5)(b).*

(2) The lists referred to in subsection (1)

(a) shall not be open to inspection, copied or extracted except by the Chief Electoral Officer, a special returning officer or a member of the staff of either of them for the purposes described in subparagraph 74(b)(i); and

(b) shall be carefully locked up when not in use.

(3) Nothing in subsection (2) shall prohibit the use of the lists referred to in subsection (1)

(a) by the Canadian Forces or the public service of Canada for official purposes; or

(b) in respect of a provincial election where it is necessary to establish the entitlement of members of the Canadian Forces or members of the public service of Canada to vote at that election.

---

* This section refers to the lists of Canadian Forces and Public Service electors.

f) pendant le dépouillement du scrutin, chercher à obtenir quelque renseignement ni communiquer de renseignement obtenu pendant le dépouillement, au sujet du candidat pour lequel un vote est exprimé dans un bulletin de vote particulier.

Formule no 40

Serment du représentant ou de l'électeur représentant un candidat

Je, soussigné (insérer le nom du représentant du candidat), représentant de (ou électeur représentant) (insérer le nom du candidat,) l'un des candidats à l'élection en cours dans la circonscription d....., jure (ou) affirme solennellement que je ne divulguerai pas le nom du candidat en faveur duquel le bulletin de vote d'un électeur est marqué en ma présence à ladite élection en cours. (Ainsi Dieu me soit en aide.)

16. (1) Au cours de la semaine qui commence le lundi 21e jour avant le jour du scrutin, le directeur général des élections doit fournir à chaque président d'élection spécial les listes mentionnées à l'alinéa 37(5)b). *

(2) Les listes mentionnées au paragraphe (1)

a) ne doivent pas être examinées ni copiées en totalité ou en partie, sauf par le directeur général des élections, un président d'élection spécial ou un membre de leur personnel aux fins prévues au sous-alinéa 74 b) (i); et

b) doivent être mises soigneusement sous clef lorsqu'elles ne servent pas.

(3) Rien au paragraphe (2) n'interdit l'utilisation des listes mentionnées au paragraphe (1)

a) par les Forces canadiennes ou par la fonction publique du Canada, à des fins officielles; ou

b) pour une élection provinciale, lorsqu'il est nécessaire d'établir que certains membres des Forces canadiennes ou de la fonction publique du Canada ont le droit de voter à cette élection.

---

* Cet article se rapporteà la liste des électeurs des Forces canadiennes ou électeurs de la Fonction publique.

(4) Subsection (2) of this section and paragraph 86(a) apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of the use of lists referred to in subsection (1) for a provincial election.

93. The sections of the Act, relating to the custody, inspection and production of election documents, apply, with such modifications as the circumstances require, to documents transmitted to the Chief Electoral Officer pursuant to section 86 of these Rules and received by him.

Form No. 1

Oath of Office of Special Returning Officer (Sec. 6)

I, the undersigned, appointed pursuant to subsection 6(1) of the Special Voting Rules as special returning officer for the forthcoming general election for the voting territory consisting of .....
....., do swear (or) solemnly affirm that:

1. I will act faithfully in my capacity of special returning officer, without partiality, fear, favour or affection,

2. I will keep secret the name of the candidate for whom any elector or dependant elector has marked his ballot paper at the general election, should I acquire any information with respect thereto during my tenure of office as special returning officer, and

3. I will not reveal the number of votes cast for each candidate except in the manner prescribed in these Rules. (So help me God.)

.....

Signature of special returning officer

(4) le paragraphe (2) du présent article et l'alinéa 86a) s'appliquent, avec les modifications qu'exigent les circonstances, relativement à l'utilisation des listes mentionnées au paragraphe (1) pour une élection provinciale.

93. Les articles de la présente loi, relatifs à la garde, à l'inspection et à la production de documents d'élection s'appliquent, avec les modifications que les circonstances exigent, aux documents qui ont été envoyés au directeur général des élections, en conformité de l'article 86 des présentes règles, et ont été reçus par lui.

Formule no 1

Serment d'office du président d'élection spécial (Art. 6)

Je, soussigné, nommé président d'élection spécial pour la prochaine élection générale pour le territoire de vote comprenant ..... en conformité du paragraphe 6(1) des Règles électorales spéciales, jure (ou) affirme solennellement:

1. Que j'agirai fidèlement en ma qualité de président d'élection spécial, sans partialité, crainte, faveur ni affection,

2. Que je ne divulguerai pas le nom du candiat en faveur de qui un électeur à charge a marqué son bulletin de vote à l'élection générale, si ce renseignement parvient à ma connaissance pendant la durée de mes fonctions de président d'élection spécial, et

3. Que je ne révélerai pas le nombre de suffrages accordés à chaque candidat, sauf de la manière prescrite aux présentes règles. (Ainsi Dieu me soit en aide.)

.....
Signature du président d'élection

EXPLOSIVES ACT, R.S.C. 1970, c.E-15, s.23, as amended by S.C. 1974-75, c.60, s.9.

23. Any person employed in the administration or enforcement of this Act who, without the express authority of the Minister, discloses any confidential information is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding three months or to both.

EXPORT AND IMPORT PERMITS ACT, R.S.C. 1970, c.E-17, s.25.

25. All officers, as defined in the Customs Act, have, with respect to any goods to which this Act applies, all the powers they have under the Customs Act with respect to the importation and exportation of goods, and all the provisions of that Act and the regulations thereunder respecting search, detention, seizure, forfeiture and condemnation apply, mutatis mutandis, to any goods that are tendered for export or import or exported or imported or otherwise dealt with contrary to this Act and the regulations and to all documents relating to such goods. 1953-54, c.27, s.25.

EXPROPRIATION ACT, R.S.C. 1970, 1st Supp., c.16, s.4(3).

4. (3) Where, in the opinion of the Minister, the interest to which a notice of intention described in this section relates is required by the Crown for a purpose related to the safety or security of Canada or a state allied or associated with Canada and it would not be in the public interest further to indicate such purpose, a statement in the notice to the effect that the interest is required by the Crown for such a purpose is sufficient compliance with paragraph (1)(c) without further indication thereof.

LOI SUR LES EXPLOSIFS, S.R.C. 1970, c. E-15, art. 23, tel qu'amendé par S.C. 1974-75, c. 60, art. 9

23. Toute personne chargée de l'application ou de l'exécution de la présente loi qui, sans y être expressément autorisée par le Ministre, divulgue quelque renseignement confidentiel, est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus cinq cents dollars ou d'un emprisonnement d'au plus trois mois, ou de l'une et l'autre peine.

LOI SUR LES LICENCES D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION, S.R.C. 1970, c. E-17, art. 25

25. Tous les préposés, tels que les définit la Loi sur les douanes, ont, relativement aux marchandises visées par la présente loi, tous les pouvoirs que leur confère la Loi sur les douanes, à l'égard de l'importation et de l'exportation de marchandises, et toutes les dispositions de ladite loi et de ses règlements d'exécution visant la perquisition,la détention, la saisie, la confiscation et la condamnation s'appliquent, mutatis mutandis, à toutes marchandises présentées pour exportation ou importation, ou exportées ou importées, ou autrement traitées en opposition avec la présente loi et les règlements, ainsi qu'à tous les documents qui ont trait à ces marchandises. 1953-54, c.27, art. 25.

LOI SUR L'EXPROPRIATION, S.R.C. 1970, 1er Supp., c. 16, art. 4(3).

4. (3) Lorsque le Ministre estime que le droit visé par l'avis d'intention mentionné au présent article est requis par la Couronne à une fin en rapport avec la protection ou la sécurité du Canada ou d'un pays allié du Canada ou associé avec lui et qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de donner plus de précisions, il suffit que l'avis contienne une déclaration portant que le droit est requis par la Couronne à cette fin pour qu'il soit conforme à l'alinéa(1)c) sans autres précisions.

FAMILY ALLOWANCES ACT 1973, S.C. 1973, c.44, ss.17, 18.

17. (1) Except as provided in this section or section 18, all information with respect to any individual obtained by the Minister or an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act and the regulations or the carrying out of an agreement entered into under section 18 is privileged and no person shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any person not legally entitled thereto to inspect or have access to any such information.

(2) Any information obtained by the Minister or an officer or employee in the Department of National Health and Welfare in the course of the administration of this Act and the regulations or the carrying out of an agreement entered into under section 18 may be communicated

(a) to an officer or employee in the Department of Indian Affairs and Northern Development, the Department of Manpower and Immigration, the Department of National Revenue, the Department of Supply and Services or the Unemployment Insurance Commission; or

(b) to an officer or employee in Statistics Canada for any purpose with respect to which a person authorized by the Chief Statistician may obtain information under the Statistics Act.

(3) Notwithstanding any other Act or law, no officer or employee of Her Majesty shall be required, in connection with any legal proceedings, to give evidence relating to any information that is privileged under subsection (1) or to produce any statement or other writing containing any such information.

(4) Subsections (1) and (3) do not apply in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act.

18. The Minister may enter into an agreement with the government of a province for the purpose of obtaining information from the province in connection with the administration of this Act and the regulations and to furnish to the government of the province any information

(a) provided directly to the Minister or an officer or employee in the Department of National Health and Welfare by any person, department,

LOI DE 1973 SUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES, S.C. 1973, c.44, art. 17, 18.

17. (1) Sont privilégiés, sauf disposition contraire du présent article ou de l'article 18, tous les renseignements sur une personne obtenus par le Ministre ou un fonctionnaire ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi et des règlements ou de l'exécution d'un accord conclu en vertu de l'article 18, et nul ne doit sciemment, sauf disposition contraire de la présente loi, communiquer de tels renseignements à une personne qui n'y a pas légalement droit, ni permettre qu'ils lui soient communiqués, ni permettre à une personne qui n'y a pas légalement droit de les examiner ou d'y avoir accès.

(2) Tous renseignements obtenus par le Ministre ou un fonctionnaire ou employé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à l'occasion de l'application de la présente loi et des règlements ou de l'exécution d'un accord conclu en vertu de l'article 18 peuvent être communiqués

a) à un fonctionnaire ou employé du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, du ministère du Revenu national, du ministère des Approvisionnements et Services ou de la Commission d'assurance-chômage; ou

b) à un fonctionnaire ou employé de Statistique Canada à toute fin pour laquelle une personne autorisée par le statisticien en chef peut obtenir des renseignements en vertu de la Loi sur la statistique.

(3) Nonobstant toute autre loi ou règle de droit, nul fonctionnaire ou employé de Sa Majesté ne doit être obligé, à l'occasion de procédures judiciaires, de témoigner sur des renseignements qui sont privilégiés en vertu du paragraphe (1) ni de produire une déclaration ou autre écrit contenant de tels renseignements.

(4) Les paragraphes (1) et (3) ne s'appliquent pas dans le cas de procédures relatives à l'application ou l'exécution de la présente loi.

18. Le Ministre peut conclure avec le gouvernement d'une province un accord ayant pour objet d'obtenir des renseignements relatifs à l'application de la présente loi et des règlements ou de fournir au gouvernement d'une province des renseignements

a) fournis directement au Ministre ou à un fonctionnaire ou employé ministère de la Santé nationale et du Bien-être social par une personne

agency or institution that has made an application under this Act and under any law of the province respecting family allowances or social allowances or any other assistance provided by the province; or
(b) derived solely from information provided in the manner described in paragraph (a).

FEDERAL BUSINESS DEVELOPMENT BANK ACT, S.C. 1974-75, c.14, s.37(2), and Schedule.

37. (2) Every director, officer or employee of the Corporation, every agent, adviser and consultant whose services are engaged by the Corporation and every member of a Council appointed under subsection 16(1) shall before entering upon his duties take, before a justice of the peace or a commissioner of oaths, an oath or affirmation of office in the form set out in the schedule.

Schedule

Oath or Affirmation of Office

I, ..., do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully, truly and to the best of my judgment, skill and knowledge, execute and perform the duties required of me as a director (officer, employee or agent, as the case may be) of (or adviser or consultant to, as the case may be) the Federal Business Development Bank and that properly relate to my duties as a director (officer, employee or agent,as the case may be) of (or adviser or consultant to, as the case may be) the Corporation.

I further solemnly swear (or affirm) that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the business of the Corporation, nor will I, without due authority, allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the possession of the Corporation and relating to the business of the Corporation.

ou un ministère, département, organisme ou établissement qui a présenté une demande en vertu de la présente loi et en vertu d'un texte législatif de cette province concernant les allocations familiales, les allocations sociales ou toute autre forme d'aide assurée par cette province; ou

b) tirés uniquement de renseignements fournis de la manière indiquée à l'alinéa a)

LOI SUR LA BANQUE FEDERALE DE DEVELOPPEMENT, S.C. 1974-75, c. 14, art. 37(2) et annexe

37. (2) Avant d'entrer en fonctions, les administrateurs, dirigeants, cadres et employés de la Corporation, les agents, conseillers et experts dont la Corporation retient les services, ainsi que les membres des comités régionaux nommés en vertu du paragraphe 16(1) prêtent un serment ou font une affirmation dans les termes indiqués à l'annexe devant un juge de paix ou un commissaire à l'assermentation.

Annexe

Serment ou affirmation d'office

Je, ..., jure solennellement d'exécuter fidèlement et loyalement, dans toute la mesure de mon jugement, de mes capacités et de mes connaissances, les obligations attachées à ma charge d'administrateur (ou de dirigeant, de cadre, d'employé ou d'agent, selon le cas) de la Banque fédérale de développement (ou de conseiller ou d'expert, selon le cas, auprès de la Banque fédérale de développement) et entrant dans l'exercice régulier de mes fonctions en cette qualité.

En outre, je jure solennellement de ne communiquer et de ne laisser communiquer aucun renseignement sur l'entreprise de la Corporation à quiconque n'est pas légalement fondé à en recevoir communication et d'interdire à quiconque n'est pas légalement fondé à le faire de prendre directement ou indirectement connaissance de livres ou de documents relatifs à l'entreprise de la Corporation et appartenant à la Corporation ou se trouvant en sa possession.

FEDERAL COURT ACT, R.S.C. 1970, 2nd Supp. c.10, ss. 41(1)(2)

41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2) when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restrictions or conditions as it deems appropriate, if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injuricus to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

FINANCIAL ADMINISTRATION ACT, R.S.C. 1970, c.F-10, s.57(3).

57. (3) The Auditor General shall require every person employed in his office who is to examine the accounts of a department pursuant to this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by persons employed in that department.

FOREIGN INVESTMENT REVIEW ACT, S.C. 1973, c.46, s.14.

14. (1) Except as provided in this section, all information with respect to a person, business or proposed business obtained by the Minister or an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged and no person shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any person not legally entitled thereto to inspect or have access to any such information.

LOI SUR LA COUR FEDERALE, S.R.C. 1970, 2e Supp. c. 10, art. 41(1)(2)

41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIERE, S.R.C. 1970, c. F-10, art. 57(3)

57. (3) L'auditeur général doit exiger de toute personne employée dans son bureau et chargée d'examiner les comptes d'un département en conformité de la présente loi qu'elle observe les prescriptions de sécurité applicables aux personnes employées dans ce département et prête tout serment de discrétion auquel sont astreintes les personnes y employées.

LOI SUR L'EXAMEN DE L'INVESTISSEMENT ETRANGER, S.C. 1973, c. 46, art. 14

14. (1) Sont privilégiés, sauf disposition contraire du présent article, tous les renseignements sur une personne, une entreprise ou une entreprise proposée obtenus par le Ministre ou un fonctionnaire ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi et nul ne doit sciemment, sauf disposition contraire de la présente loi, communiquer de tels renseignements à une personne qui n'y a pas légalement droit, ni permettre qu'ils lui soient communiqués, ni permettre à une personne qui n'y a pas légalement droit de les examiner ou d'y avoir accès.

(2) Any information with respect to a person, business or proposed business obtained by the Minister or an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act may,

(a) on request in writing to the Agency by or on behalf of the person to which the information relates or by or on behalf of the person or group of persons carrying on or proposing to carry on the business or new business to which the information relates, be communicated to any person or authority named in the request, or

(b) for any purpose relating to the administration of this Act, be communicated to a Minister of the Crown in right of any province or to an officer or employee of Her Majesty in right thereof

on such terms and conditions and under such circumstances as are approved by the Minister.

(3) Notwithstanding any other Act or law, no Minister of the Crown and no officer or employee of Her Majesty shall be required, in connection with any legal proceedings, to give evidence relating to any information that is privileged under subsection (1) or to produce any statement or other writing containing such information.

(4) Subsections (1) and (3) do not apply in respect of

(a) legal proceedings relating to the administration or enforcement of this Act,

(b) consultations under paragraph 11(3)(b) with any party to a proposed or actual investment in relation to which the information was obtained, or

(c) information contained in any written undertaking given to Her Majesty in right of Canada relating to an investment that has been allowed by order of the Governor in Council,

but no Minister of the Crown and no officer or employee of Her Majesty may be required, in connection with any legal proceedings or otherwise, to give evidence relating to or otherwise to disclose any information referred to in paragraph (c) where, in the opinion of the Minister, the disclosure of such information is not necessary for any purpose relating to the administration

(2) Tous renseignements qu'obtiennent sur une personne, une entreprise ou une entreprise proposée le Ministre ou un fonctionnaire ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi peuvent,

a) sur demande écrite adressée à l'Agence ou par la personne que visent ces renseignements ou par la personne ou le groupe de personnes exploitant l'entreprise ou l'entreprise nouvelle que visent ces renseignements, ou en leur nom, être communiqués à toute personne ou autorité nommément désignée dans la demande, ou

b) à toute fin se rattachant à l'application de la présente loi, être communiqués à un ministre de la Couronne du chef de toute province ou à un fonctionnaire ou employé de Sa Majesté du chef de ladite province,

selon les modalités et dans les cas que le Ministre approuve.

(3) Nonobstant toute autre loi ou règle de droit, aucun ministre de la Couronne ni aucun fonctionnaire ou employé de Sa Majesté ne peut être obligé, à l'occasion de procédures judiciaires, à témoigner sur des renseignements qui sont privilégiés en vertu du paragraphe (1) ni à produire une déclaration ou un autre écrit contenant de tels renseignements.

(4) Les paragraphes (1) et (3) ne s'appliquent pas

a) à des procédures judiciaires relatives à l'application ou à l'exécution de la présente loi,

b) à des consultations prévues à l'alinéa 11(3)b) avec toute partie à l'investissement proposé ou effectif, au sujet duquel les renseignements ont été recueillis, ni

c) à des renseignements contenus dans tout engagement écrit envers Sa Majesté du chef du Canada remis à l'occasion d'un investissement que le gouverneur en conseil a autorisé par décret,

mais aucun ministre de la Couronne ni aucun fonctionnaire ou employé de Sa Majesté ne peut être obligé, à l'occasion de procédures judiciaires ou autrement, à témoigner sur des renseignements visés à l'alinéa c) ni à les divulguer d'une autre manière lorsque, de l'avis du Ministre, leur divulgation n'est pas indispensable à toute fin se rattachant à l'application ou

or enforcement of this Act, and would prejudicially affect the person who gave the undertaking in the matter or conduct of his business affairs.

GRAIN FUTURES ACT, R.S.C. 1970, c.G-17, s.4(3).

4. (3) The supervisor shall, before acting as such, take and subscribe before a superior or county court judge, and cause to be filed with the Board, an oath of office in the following form:

I do solemnly swear that I will faithfully, truly and impartially, to the best of my judgment, skill and ability, execute and perform the duties of my office and that while I continue to hold such office, I will not accept or hold any other office or employment, or be interested, either directly or indirectly, as shareholder in any company or partner in any firm or otherwise, in any commercial dealing in relation to grain. And I further solemnly swear that I will not reveal to anyone, except in the course of my duty, any information that I may obtain in the performance of such duty. So Help Me God.

DEPARTMENT OF THE GEOLOGICAL SURVEY ACT, S.C. 1890, c.11, s.10(c).

10. No person employed in or under the Department shall
(c) Disclose to any person, except his superior officer, any discovery made by him or by any other officer of the Department, or any other information in his possession in relation to matters under the control of the Department or to Dominion or Provincial lands, until such discovery or information has been reported to the Minister of the Interior, and his permission for such disclosure has been obtained;

à l'exécution de la présente loi, et serait de nature à léser, dans la substance ou la conduite de ses affaires commerciales, la personne qui a remis l'engagement.

LOI SUR LES MARCHES DE GRAIN A TERME, S.R.C. 1970, c. G-17, art. 4(3)

4. (3) Le contrôleur, avant d'agir à ce titre, doit prêter et souscrire devant un juge d'une cour supérieure ou d'une cour de comté, et faire déposer au bureau de la Commission, un serment d'office en la forme suivante:

Je jure solennellement que je remplirai et exécuterai les fonctions de ma charge avec fidélité, sincérité et impartialité, au mieux de mon jugement, de ma connaissance et de mon habileté, et que, tant que je continuerai à exercer cette charge, je n'accepterai ni n'occuperai aucune autre charge ou fonction, ni ne serai intéressé, soit directement, soit indirectement,en qualité d'actionnaire dans une compagnie ou d'associé dans une firme ou autrement, à toute opération commerciale relative au grain. De plus, je jure solennellement que je ne divulguerai à qui que ce soit, sauf dans l'exercice de ma charge, aucun renseignement que je pourrais obtenir dans l'accomplissement de ces fonctions. Ainsi Dieu me soit en aide.

ACTE CONCERNANT LE DEPARTEMENT DE LA COMMISSION GEOLOGIQUE, S.C. 1890, c.11,art.10(c)

10.Nulle personne employée dans ou par le département:

c) Ne donnera connaissance à un autre que son officier supérieur d'aucune découverte faite par elle-même ou par quelque autre employé du département, ni d'aucun renseignement qu'elle possédera au sujet de matières sous le contrôle du département ou au sujet des terres fédérales ou provinciales, tant qu'il n'aura pas été rendu compte de cette découverte ou de ce renseignement au ministre de l'intérieur, et que celui-ci n'en n'aura pas autorisé la divulgation;

HAZARDOUS PRODUCTS ACT, R.S.C. 1970, c.H-3, ss.9(6), 10(1)(3).

9. (6) Any report of the Board shall, within thirty days after its receipt by the Minister, be made public by him, unless the Board states in writing to the Minister that it believes the public interest would be better served by withholding publication, in which case the Minister may decide whether the report, either in whole or in part, shall be made public.

10. (1) Where the Minister has reason to believe that a product or substance is a product or substance that may be added to Part I or Part II of the schedule by an order made pursuant to section 8, he may send a written notice to the manufacturer of the product or substance requesting him to disclose to the Minister the formula, composition or chemical ingredients of the product or substance and such other information in the possession of the manufacturer as the Minister deems necessary for the purpose of determining whether the product or substance is or is likely to be a danger to the health or safety of the public.

(3) Information received by the Minister from a manufacturer pursuant to subsection (1) is privileged and shall not be disclosed to any other person except as may be necessary for the administration or enforcement of this section or for the purposes of section 8. 1968-69, c.42, s.10.

THE DEPARTMENT OF INDUSTRY, TRADE AND COMMERCE ACT, R.S.C. 1970, c.I-11, s.6, as amended by S.C. 1974-75, c.59, s.1.

6.1 (2) Every person who has been designated by the Minister of Industry, Trade and Commerce for the purposes of this section shall take and subscribe the following oath or affirmation:

LOI SUR LES PRODUITS DANGEREUX, S.R.C. 1970, c. H-3, articles 9(6), 10(1)(3)

9. (6) Un rapport fait par la Commission doit être rendu public dans les trente jours qui suivent sa réception par le Ministre, à moins que la Commission ne déclare par écrit au Ministre qu'elle croit que l'intérêt du public serait mieux sauvegardé si cette publication n'avait pas lieu; en ce cas, le Ministre peut décider si le rapport, ou une partie de ce dernier, sera rendu public ou non.

10. (1) Lorsque le Ministre a des raisons de croire qu'une substance ou un produit peuvent être ajoutés à la Partie I ou à la Partie II de l'annexe au moyen d'une ordonnance rendue en conformité de l'article 8, il peut adresser au fabricant de la substance ou du produit un avis écrit le priant de lui divulguer la formule, la composition ou les ingrédients chimiques de la substance ou du produit ainsi que les autres renseignements dont le fabricant dispose et que le Ministre estime nécessaire de connaître afin de décider si la substance ou le produit présentent ou présenteront vraisemblablement un danger pour la santé ou la sécurité du public.

(3) Les renseignements que le Ministre reçoit d'un fabricant en conformité du paragraphe (1) sont secrets et ne doivent être divulgués à aucune autre personne, sauf dans la mesure où cela peut être nécessaire à l'application ou à la mise en vigueur du présent article ou aux fins de l'article 8. 1968-69, c. 42, art. 10.

LOI SUR LE MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE, S.R.C. 1970, c. I-11, art. 6 tel que modifié par S.C. 1974-75, c. 59, art. 1

6.1 (2) La personne désignée par le ministre de l'Industrie et du Commerce pour l'application du présent article est tenue de prêter le serment, ou de faire la déclaration solennelle, qui suit:

I....., do solemnly swear (or) affirm that I will not without due authority in that behalf disclose or make known any matter or thing that comes to my knowledge by reason of my having been designated by the Minister of Industry, Trade and Commerce for the purposes of section 6.1 of the Department of Industry, Trade and Commerce Act.

(4) Except for the purposes of a prosecution under subsection (6) or (7), but subject to subsection (5),

(a) no person, other than a person who has taken and subscribed an oath or affirmation pursuant to subsection (2) and who has been designated by the Minister of Industry, Trade and Commerce for the purposes of this section, shall be permitted to examine copies of invoices or other documents made available by the Minister of National Revenue pursuant to subsection (1); and

(b) no person who has examined any such copy shall disclose or knowingly cause to be disclosed, by any means, any particulars obtained in the course of the examination in such a manner that it is possible from such disclosure to relate the information to any identifiable importer or agent or customer of an importer.

(5) The Minister of Industry, Trade and Commerce may, by order, authorize the following information to be disclosed:

(a) information relating to a person or organization in respect of which disclosure is consented to in writing by the person or organization concerned;

(b) information relating to a business in respect of which disclosure is consented to in writing by the owner for the time being of the business; and

(c) information available to the public under any statutory or other law.

Je, ..., jure (ou) déclare solennellement que je ne révèlerai ni ne ferai connaître, sans y avoir été dûment autorisé, rien de ce qui sera parvenu à ma connaissance du fait de ma désignation, effectuée par le ministre de l'Industrie et du Commerce pour l'application de l'article 6.1 de la Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce.

(4) Sauf dans le cas d'un recours pénal intenté en vertu du paragraphe (6) ou (7), sous réserve cependant du paragraphe 5,

a) seules les personnes désignées par le ministre de l'Industrie et du Commerce pour l'application du présent article et ayant prêté le serment, ou fait la déclaration solennelle, visé au paragraphe (2) sont autorisées à prendre connaissance des copies de factures ou d'autres documents fournies par le ministre du Revenu national conformément au paragraphe (1); et

b) il est interdit de révéler ou de faire révéler, par quelque moyen que ce soit, les renseignements obtenus en prenant connaissance de ces copies, d'une manière qui permette d'établir un rapprochement avec un importateur, son mandataire ou un de ses clients reconnaissable;

(5) Le ministre de l'Industrie et du Commerce peut, par ordre, autoriser la révélation:

a) de renseignements relatifs à une personne ou une organisation qui y consent par écrit;

b) de renseignements relatifs à une entreprise dont le propriétaire y consent par écrit;

c) de renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit.

(6) Every person who knowingly contravenes subsection (4) is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

(7) Every person who, after having taken and subscribed an oath or affirmation pursuant to subsection (2), and having been designated by the Minister of Industry, Trade and Commerce for the purposes of this section, uses any information obtained in the examination of copies of invoices or other documents made available by the Minister of National Revenue pursuant to subsection (1) for the purpose of speculating in any stocks, bonds or other security or any product or article is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

(8) Except for the purposes of a prosecution under subsection (6) or (7), any copy of an invoice or other document made available by the Minister of National Revenue pursuant to subsection (1) is privileged and shall not be used as evidence in any proceedings whatever, and no person who has taken and subscribed an oath or affirmation pursuant to subsection (2) and who has been designated by the Minister of Industry, Trade and Commerce for the purposes of this section shall, by an order of any court, tribunal or other body, be required in any proceedings whatever to give oral testimony or to produce any copy of an invoice or other document with respect to any information obtained pursuant to this section.

(6) Quiconque contrevient sciemment au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus mille dollars ou d'un emprisonnement d'au plus six mois ou de ces deux peines à la fois.

(7) Quiconque, étant désigné par le ministre de l'Industrie et du Commerce pour l'application du présent article et ayant prêté le serment, ou fait la déclaration solennelle, visé au paragraphe (2), se sert des renseignements obtenus en prenant connaissance des copies de factures ou d'autres documents fournies par le ministre du Revenu national conformément au paragraphe (1) pour spéculer sur des actions, obligations ou autres valeurs ou sur un produit ou article est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de mille dollars au plus ou d'un emprisonnement de six mois au plus ou des deux peines.

(8) Sauf dans le cas d'un recours pénal intenté en vertu du paragraphe (6) ou (7), les copies de factures ou tout autre document fournies par le ministre du Revenu national conformément au paragraphe (1) sont soumis au secret professionnel et ne peuvent servir de preuve dans aucune procédure; quiconque est désigné par le ministre de l'Industrie et du Commerce pour l'application du présent article et a prêté le serment, ou fait la déclaration solennelle, visé au paragraphe (2) ne peut être requis, par ordonnance d'une cour, d'un tribunal ou d'un autre organisme, lors d'une procédure, de faire une déposition orale ni de produire une copie de facture ou d'un autre document ayant trait à des renseignements obtenus conformément au présent article.

INCOME TAX ACT, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 241.

241. (1) Except as authorized by this section, no official or authorized person shall

(a) knowingly communicate or knowingly allow to be communicated to any person any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, or

(b) knowingly allow any person to inspect or to have access to any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act.

(2) Notwithstanding any other Act or law, no official or authorized person shall be required, in connection with any legal proceedings,

(a) to give evidence relating to any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, or

(b) to produce any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act.

(3) Subsections (1) and (2) do not apply in respect of criminal proceedings, either by indictment or on summary conviction, under an Act of the Parliament of Canada, or in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act.

(4) An official or authorized person may,

(a) in the course of his duties in connection with the administration or enforcement of this Act,

(i) communicate or allow to be communicated to an official or authorized person information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, and

LOI DE L'IMPOT SUR LE REVENU , S.C. 1970-71-72, c. 63, article 241.

241. (1) Sauf comme l'autorise le présent article, aucun fonctionnaire ni aucune personne autorisée ne doit

a) sciemment communiquer ni sciemment permettre que soit communiqué à quiconque un renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ni

b) sciemment permettre à quiconque d'examiner tout livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ou d'y avoir accès.

(2) Nonobstant toute autre loi, aucun fonctionnaire ni aucune personne autorisée ne doit être requise, dans le cas de procédures judiciaires

a) de témoigner relativement à quelque renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ni

b) de produire quelque livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas en ce qui concerne les poursuites au criminel, sur acte d'accusation ou sur déclaration sommaire de culpabilité, en vertu d'une loi du Parlement du Canada, ou relativement à des poursuites ayant trait à l'application ou à l'exécution de la présente loi.

(4) Un fonctionnaire ou une personne autorisée peut,

a) dans l'exercice de ses fonctions relatives à l'application ou à l'exécution de la présente loi,

(i) communiquer ou permettre que soit communiqué à un fonctionnaire ou à une personne autorisée un renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, et

(ii) allow an official or authorized person to inspect or to have access to any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act;

(b) under prescribed conditions, communicate or allow to be communicated information obtained under this Act, or allow inspection of or access to any written statement furnished under this Act to the government of any province in respect of which information and written statements obtained by the government of the province, for the purpose of a law of the province that imposes a tax similar to the tax imposed under this Act, is communicated or furnished on a reciprocal basis to the Minister; or

(c) communicate or allow to be communicated information obtained under this Act, or allow inspection of or access to any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, to or by any person otherwise legally entitled thereto.

(5) Nothwithstanding anything in this section, the Minister may permit a copy of any book, record, writing, return or other document obtained by him or on his behalf for the purposes of this Act to be given to the person from whom such book, record, writing, return or other document was obtained or the legal representative of such person, or to the agent of such person or of such legal representative authorized in writing in that behalf.

(6) An order or direction made in the course of or in connection with any legal proceedings requiring an official or authorized person to give evidence relating to any information or produce any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, may, by notice served upon all interested parties, be appealed forthwith by the Minister or by the person against whom the order or direction is made to

(ii) permettre à un fonctionnaire ou à une personne autorisée d'examiner tout livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, et d'y avoir accès;

b) aux conditions prescrites, communiquer ou permettre que soit communiqué un renseignement obtenu en vertu de la présente loi, ou permettre d'examiner tout état écrit fourni selon la présente loi, ou d'y avoir accès, au gouvernement d'une province à l'égard duquel des renseignements et des états écrits qu'a obtenus le gouvernement de la province, aux fins d'une loi de la province qui établit un impôt semblable à celui que décrète la présente loi, sont communiqués ou fournis au Ministre selon une formule d'échange réciproque; ou

c) communiquer ou permettre que soit communiqué, à toute personne qui y a par ailleurs légalement droit, un renseignement obtenu en vertu de la présente loi, ou permettre l'examen, par toute semblable personne, de quelque livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ou permettre à toute semblable personne d'y avoir accès.

(5) Nonobstant toute disposition du présent article, le Ministre peut autoriser la remise d'une copie de tout livre, registre, écrit, déclaration ou autre document obtenu par lui ou en son nom aux fins de la présente loi, à la personne de qui un tel livre, registre, écrit, déclaration ou autre document a été obtenu ou aux représentants légaux de cette personne, ou au mandataire de cette personne ou à tels représentants légaux autorisés par écrit à cet égard.

(6) Une ordonnance rendue ou une directive donnée dans le cours ou à l'occasion de toutes procédures judiciaires requérant qu'un fonctionnaire ou toute personne autorisée rende témoignage sur tout renseignement ou produise des livres, registres, écrits, déclarations ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, peut, par avis notifié à toutes les parties intéressées, faire l'objet d'un appel immédiatement, par le Ministre ou par la personne contre laquelle l'ordonnance est rendue ou la directive est donnée auprès

(a) the court of appeal of the province in which the order or direction is made, in the case of an order or direction made by a court or other tribunal established by or pursuant to the laws of the province, whether or not such court or tribunal is exercising a jurisdiction conferred by the laws of Canada; or
(b) the Federal Court of Appeal, in the case of an order or direction made by a court or other tribunal established by or pursuant to the laws of Canada.

INDUSTRIAL DEVELOPMENT BANK ACT, R.S.C. 1970, c.I-9, s.9(1) and Schedule.

9. (1) The Bank may employ such officers, advisers and employees for such purposes and on such terms and conditions as may be deemed desirable by the Board and each officer, adviser or employee so employed shall, before entering upon his duties, take, before a justice of the peace or a commissioner of oaths, an oath of fidelity and secrecy in the form prescribed in the schedule.

Schedule

Oath of Fidelity and Secrecy

I, ..., do solemnly swear that I will faithfully, truly and to the best of my judgment, skill and ability, execute and perform the duties required of me as a director (officer or employee as the case may be) of the Industrial Development Bank and which properly relate to any office or position in the said Bank held by me.

I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the Bank, nor will I allow any such person to inspect or have access to any books or documents belonging to or in the

a) de la cour d'appel de la province dans laquelle l'ordonnance est rendue ou la directive est donnée, dans le cas d'une ordonnance rendue ou d'une directive donnée par une cour ou un autre tribunal établi en vertu ou en conformité des lois de la province, que cette cour ou ce tribunal exerce ou non une compétence conférée par les lois du Canada; ou

b) de la Cour d'appel fédérale, dans le cas d'une ordonnance rendue ou d'une directive donnée par une cour ou un autre tribunal établi en vertu ou en conformité des lois du Canada.

LOI SUR LA BANQUE D'EXPANSION INDUSTRIELLE, S.R.C. 1970, c. I-9, art. 9(1) et annexe

9. (1) la Banque peut employer les fonctionnaires, conseillers et préposés, pour les fins et aux conditions et termes que le Conseil juge opportuns, et chaque fonctionnaire, conseiller ou préposé ainsi employé doit, avant d'entrer en fonction, prêter, devant un juge de paix ou un commissaire aux serments, un serment de fidélité et de discrétion en la forme prescrite à l'annexe.

Annexe

Serment de fidélité et de discrétion

Je, ..., jure solennellement d'accomplir et de remplir avec fidélité et sincérité, ainsi qu'au mieux de mon jugement, de ma capacité et de mon habileté, les devoirs qui me sont assignés comme administrateur (fonctionnaire ou employé, selon le cas) de la Banque d'expansion industrielle et qui se rattachent régulièrement à tout emploi ou poste que j'occupe à ladite Banque.

En outre, je jure solennellement de ne communiquer ni permettre que soit communiqué aucun renseignement sur les affaires de la Banque à une personne n'y ayant pas droit légalement, et de ne permettre à aucune semblable personne d'inspecter des livres ou documents appartenant à la

possession of the Bank and relating to the business of the Bank.
R.S., c.151, Sch.

INDUSTRIAL RESEARCH AND DEVELOPMENT INCENTIVES ACT, R.S.C. 1970, c. I-10, ss. 13, 15(2).

13. All information with respect to a corporation obtained by an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged, and no such officer or employee shall knowingly, except as may be necessary for the purposes of sections 11 and 12 * or in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any such person to inspect or have access to any application or other writing containing any such information. 1966-67, c. 82, s. 13.

JUDGES ACT, R.S.C. 1970, c. J-1, s. 32(5)(6), as amended by S.C. 1970-71, c. 55, s. 11.

32. (5) The [Canadian Judicial] Council may prohibit the publication of any information or documents placed before it in connection with, or arising out of, an inquiry or investigation under this section when it is of opinion that such publication is not in the public interest.

(6) An inquiry or investigation under this section may be held in public or in private, unless the Minister of Justice of Canada requires that it be held in public.

---

* These sections deal with information to be provided to the Minister.

Banque ou en la possession de cette dernière, et se rapportant aux affaires de la Banque, ou d'avoir accès auxdits livres ou documents. S.R., c. 151, annexe.

LOI STIMULANT LA RECHERCHE ET LE DEVELOPPEMENT SCIENTIFIQUES, S.R.C. 1970, c. I-10, articles 13, 15(2)

13. Tout renseignement relatif à une corporation obtenu par un fonctionnaire ou un employé de Sa Majesté dans le cours de l'application de la présente loi est confidentiel. Aucun semblable fonctionnaire ou employé ne doit sciemment, sauf dans la mesure nécessaire aux fins des articles 11 et 12* ou à l'égard de procédures relatives à l'application ou à l'exécution de la présente loi, communiquer ou laisser communiquer à une personne qui n'y a pas légalement droit à un tel renseignement, ni permettre à une telle personne d'examiner une demande ou un autre écrit contenant de tels renseignements, ou d'y avoir accès. 1966-67, c. 82, art. 13.

LOI SUR LES JUGES, S.C. 1970, c. J-1, art. 32(5)(6) tel que modifié par S.C. 1970-71, c. 55, art. 11

32. (5) Le conseil [canadien de la magistrature] peut interdire la publication de tous renseignements ou documents qui lui sont soumis et se rapportent à une enquête ou investigation en vertu du présent article ou en proviennent, lorsqu'il est d'avis que cette publication n'est pas dans l'intérêt public.

(6) Une enquête ou investigation en vertu du présent article peut être menée en public ou en privé, sauf si le ministre de la Justice exige qu'elle soit menée en public.

---

* Cet article énumère les conseils que le Ministre peut donner et recevoir.

CANADA LABOUR CODE, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 72, 84(1)(k)(p), 89, 93, 136, 139(1), 142, 150(1)(2), 159(1)(4), 170 as amended by S.C. 1972, c. 18, s. 170.

72. Where a person who makes a complaint to the Minister requests that his name and identity be withheld, his name and identity shall not be disclosed by the Minister or his officials except where disclosure is necessary for the purposes of a prosecution or is considered by the Minister to be in the public interest. 1964-65, c. 38, s. 46.

84. (1) Subject to any other Act of the Parliament of Canada and any regulations thereunder, the Governor in Council may make regulations for the safety and health of persons employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business and for the provision therefor of safety measures in the operation or use of plants, machinery, equipment, vehicles, materials, buildings, structures and premises used or to be used in connection with the operation of any federal work, undertaking or business and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(k) respecting the furnishing of information to the Minister or a safety officer as to the location of the work, undertaking or business and the nature of the operations carried on or to be carried on therein, and the nature and amount of the materials used or to be used in the operations;

(p) governing the maintenance, production and inspection of records.

89. (1) The Minister may undertake research into the cause of and the means of preventing employment injury and may, where he deems it appropriate, undertake such research in cooperation with any department or agency of the Government of Canada or with any or all provinces or with any organization undertaking similar research.

(2) The Minister may publish the results of any research undertaken pursuant to this section and compile, prepare and disseminate data

LOI SUR LE CODE CANADIEN DU TRAVAIL, S.R.C. 1970, c. L-1, articles 72, 84(1)k)p), 89, 93, 136, 139(1), 142, 150(1)(2), 159(1)(4), 170 tel que modifié par S.C. 1972, c. 18, art. 170

72. Lorsqu'une personne qui dépose une plainte auprès du Ministre demande que son nom et son identité ne soient pas communiqués, ni le Ministre ni ses fonctionnaires ne doivent les révéler, sauf si cette révélation est nécessaire aux fins des poursuites ou si le Ministre considère qu'elle est d'intérêt public. 1964-65, c. 38, art. 46.

84. (1) Sous réserve de toute autre loi du Parlement du Canada et des règlements établis sous son régime, le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la sécurité et la santé des personnes employées dans le cadre d'une entreprise fédérale, et prévoyant à cette fin des mesures de sécurité relatives au fonctionnement ou à l'utilisation des usines, machines, équipements, véhicules, matériaux, bâtiments, structures et lieux utilisés ou devant être utilisés relativement à une entreprise fédérale. Sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements:

k) concernant la communication, au Ministre ou à un agent de sécurité, de renseignements sur l'emplacement de l'entreprise, la nature des travaux qu'on y exécute, ou qu'on est sur le point d'exécuter, la nature et la quantité des matériaux utilisés ou à utiliser dans ces travaux;

p) régissant la tenue, la communication et l'inspection des registres; et

89. (1) Le Ministre peut entreprendre des recherches sur la cause des lésions professionnelles et les moyens de les prévenir. Il peut, lorsqu'il le juge opportun, entreprendre ces recherches en collaboration avec tout ministère, département ou organisme du gouvernement du Canada, ou avec une ou quelques-unes ou la totalité des provinces ou avec toute organisation entreprenant de semblables recherches.

(2) Le Ministre peut publier les résultats de toute recherche entreprise en conformité du présent article et réunir, préparer et diffuser des renseignements, portant sur la santé ou la sécurité du

or information bearing upon safety or health of employees obtained from such research or otherwise. 1966-67, c. 62, s. 12.

93. (1) No safety officer shall be required to give testimony in any civil suit with regard to information obtained by him in the discharge of his duties pursuant to this Part except with the wirtten permission of the Minister.

(2) No safety officer who is admitted into any place in pursuance of the powers conferred by section 91 * shall disclose to any person any information obtained by him therein with regard to any process or trade secret except for the purposes of this Part or as required by law.

(3) No person, except for the purposes of this Part or for the purposes of a prosecution under this Part, shall publish or disclose the results of any particular analysis, examination, testing, inquiry or sampling made or taken by or at the request of a safety officer pursuant to section 91.

(4) No person to whom information obtained pursuant to section 91 is communicated in confidence:

(a) shall divulge the name of the informant to any person except for the purposes of this Part; or

(b) is competent or compellable to divulge the name of the informant before any court or other tribunal.

136. Each member of a Conciliation Board shall, before acting as such, take and subscribe before a person authorized to administer an oath or affirmation, and file with the Minister, an oath or affirmation in the following form:

I do solemnly swear (affirm) that I will faithfully, truly and impartially to the best of my knowledge, skill and ability, execute and perform the office of member of the Conciliation Board appointed to ..... and will not, except in the discharge of my duties, disclose to any person

---

* This section deals with inspections to be performed by a safety officer.

personnel, obtenus grâce à cette recherche ou autrement.
1966-67, c. 62, art. 12

93. (1) Aucun agent de sécurité ne doit être requis, si ce n'est avec l'autorisation écrite du Ministre, de témoigner dans un procès civil, au sujet des renseignements qu'il a obtenus en exerçant ses fonctions en conformité de la présente Partie.

(2) Aucun agent de sécurité admis dans un lieu en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 91* ne doit révéler à qui que ce soit un renseignement qu'il a obtenu au sujet de tout secret de fabrication ou de commerce, sauf aux fins de la présente Partie ou selon que l'exigent les lois.

(3) Sauf aux fins de la présente Partie, ou d'une poursuite intentée en vertu de la présente Partie, nul ne doit publier ni révéler les résultats d'une analyse, d'un examen, d'un essai, d'une enquête ou d'un échantillonnage particulier, faits par l'agent de sécurité, ou à sa demande, en conformité de l'article 91.

(4) Aucune personne à qui sont communiqués confidentiellement des renseignements obtenus en vertu de l'article 91

a) ne doit révéler le nom de l'informateur, sauf aux fins de la présente Partie; ni

b) ne peut être admise ou contrainte de révéler devant une cour ou autre tribunal le nom de l'informateur.

136. Chaque membre d'une commission de conciliation doit, avant d'agir à ce titre, prêter et souscrire, devant une personne autorisée à déférer un serment ou recevoir une affirmation, et remettre au bureau du Ministre, un serment ou une affirmation selon la formule suivante:

Je jure (j'affirme) solennellement que j'accomplirai, avec fidélité, sincérité et impartialité, et au mieux de ma connaissance, de ma capacité et de mon habileté, la charge de membre de la commission de conciliation établie pour.....et que je ne dévoilerai à personne,

---

* Cet article énumère les fonctions et pouvoirs des agents de sécurité.

any of the evidence or other matter brought before the said Board. So help me God. R.S., c. 152, s. 30.

139. (1) A Conciliation Board has the power of summoning before it any witnesses and of requiring them to give evidence on oath, or on solemn affirmation if they are persons entitled to affirm in civil matters, and orally or in writing, and to produce such documents and things as the Conciliation Board deems requisite to the full investigation and consideration of the matters referred to it, but the information so obtained from such documents shall not, except as the Conciliation Board deems expedient, be made public.

142. On receipt of the report of a Conciliation Board the Minister shall forthwith cause a copy thereof to be sent to the parties and he may cause the report to be published in such manner as he sees fit. R.S., c. 152, s. 36.

150. (1) A person claiming to be aggrieved because of an alleged violation of any of the provisionsof this Part may make a complaint in writing to the Minister and the Minister, upon receipt of such complaint, may require an Industrial Inquiry Commission appointed by him pursuant to section 159 or a Conciliation Officer to investigate and make a report to him in respect of the alleged violation.

(2) Upon receipt of a report pursuant to subsection (1), the Minister shall furnish a copy to each of the parties affected and if the Minister considers it desirable to do so, shall publish the report in such manner as he sees fit.

159. (1) The Minister may either upon application or of his own initiative, where he deems it expedient, make or cause to be made any inquiries he thinks fit regarding industrial matters, and may do such

sauf dans l'exercice de mes fonctions, aucune partie de la preuve ou autre question dont la commission est saisie. Ainsi Dieu me soit en aide. S.R., c. 152, art. 30.

139. (1) Une commission de conciliation possède le pouvoir de citer des témoins devant elle et de leur enjoindre de rendre témoignage sous serment (ou par affirmation solennelle si ces personnes ont le droit d'affirmer en matière civile) et verbalement ou par écrit, et de produire les documents et choses que ladite commission estime indispensables pour l'étude et l'examen complets des questions qui lui sont déférées. Les renseignements ainsi obtenus de ces documents ne peuvent être rendus publics, sauf dans la mesure où la commission de conciliation le juge opportun.

142. Sur réception du rapport d'une commission de conciliation, le Ministre doit immédiatement en faire envoyer une copie aux parties. Il peut faire publier le rapport de la manière qu'il juge utile. S.R., c. 152, art. 36.

150. (1) Une personne qui prétend être lésée par une violation alléguée de la présente Partie peut faire une plainte écrite au Ministre. Celui-ci, sur réception d'une telle plainte, peut enjoindre à une commission d'enquête industrielle par lui nommée selon l'article 159, ou à un conciliateur, d'examiner la prétendue violation et de lui faire rapport sur cette dernière.

(2) Sur réception d'un rapport en conformité du paragraphe (1), le Ministre en fournit une copie à chacune des parties intéressées. Si le Ministre le juge opportun, il publie le rapport de la manière qu'il estime appropriée.

159. (1) Lorsqu'il le juge opportun, le Ministre peut, sur demande ou de son propre chef, procéder ou faire procéder aux enquêtes qu'il croit utiles sur des questions industrielles. Il peut accomplir les choses qui paraissent

things as seem calculated to maintain or secure industrial peace and to promote conditions favourable to settlement of disputes.

(4) Upon receipt of a report of an Industrial Inquiry Commission relating to any dispute or difference between employers and employees the Minister shall furnish a copy to each of the parties affected and shall publish the same in such manner as he sees fit.

170. Where the Minister has received the report of a conciliation commissioner or a conciliation board, the Minister

(a) shall forthwith send a copy of the report to the parties to the dispute; and

(b) may make the report available to the public in such manner as he considers advisable.

DEPARTMENT OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE ACT, R.S.C. 1970, c. N-9, s. 5(g).

5. The duties, powers and functions of the Minister extend to and include all matters relating to the promotion or preservation of the health, social security and social welfare of the people of Canada over which the Parliament of Canada has jurisdiction,and, without restricting the generality of the foregoing, particularly the following matters:

(g) subject to the Statistics Act, * the collection, publication and distribution of information relating to the public health, improved sanitation and social and industrial conditions affecting the health and lives of the people.

NATIONAL ENERGY BOARD ACT, R.S.C. 1970, c. N-6, s. 23.

23. Studies and reports of the Board made under this Part may be made public with the approval of the Minister. 1959, c. 46, s. 23.

---

* See page 113 and following for Statistics Act.

propres à assurer la paix industrielle et à favoriser le règlement des différends.

(4) Sur réception du rapport d'une commission d'enquête industrielle concernant un conflit ou différend entre employeurs et employés, le Ministre doit en fournir une copie à chacune des parties visées et publier ce rapport de la manière qu'il juge appropriée.

170. Lorsque le Ministre a reçu le rapport d'un commissaire-conciliateur ou d'une commission de conciliation,

a) il doit immédiatement en envoyer une copie aux parties au différend; et

b) il peut rendre le rapport public de la manière qu'il estime opportune.

LOI SUR LE MINISTERE DE LA SANTE NATIONALE ET DU BIEN-ETRE SOCIAL, S.R.C. 1970, c. N-9, art. 5(g)

5. Les devoirs, pouvoirs et fonctions du Ministre s'étendent, tout en les comprenant, aux questions qui visent le progrès ou la sauvegarde de la santé, la sécurité sociale et le bien-être social de la population du Canada, et qui ressortissent au Parlement du Canada, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, aux matières suivantes en particulier:

g) sous réserve de la Loi sur la statistique, * l'établissement, la publication et la distribution de renseignements sur la santé publique, l'amélioration des installations sanitaires et les conditions sociales et industrielles qui concernent la vie et la santé des personnes.

LOI SUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ENERGIE, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 23

23. Les études et rapports de l'Office effectués selon la présente Partie peuvent être rendus publics, avec l'approbation du Ministre. 1959, c. 46, art. 23.

---

* Voir les pages 114 et suivantes, quant à la Loi sur la statistique.

NATIONAL FILM ACT, R.S.C. 1970, c. N-7, s. 13(5) and Schedule.

13. (5) Each officer or employee employed by the Board under this section shall, before entering upon his duties, take an oath of office and secrecy in the form set out in the schedule.

Schedule

Oath of Office and Secrecy

I, (A.B.), solemnly and sincerely swear that I will faithfully and honestly fulfil the duties which devolve upon me by reason of my employment with the National Film Board and that I will not, without due authority in that behalf, disclose or make known any matter which comes to my knowledge by reason of such employment. So help me, God. R.S., c. 185, Sch.

NATURAL PRODUCTS MARKETING ACT, 1934, S.C. 1934, c. 57, s. 21.

21. (1) Any report of a committee shall within thirty days after its receipt by the Minister be made public, unless the committee is of the opinion that the public interest would be better served by withholding publication and so states in the report itself, in which case the Minister may exercise his discretion as to the publicity to be given to the report in whole or in part.

(2) The Minister may publish and supply copies of any report in such manner and upon such terms as to him seems most desirable.

OFFICIAL LANGUAGES ACT, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 28(1), 33(2).

28. (1) Every investigation by the Commissioner under this Act shall be conducted in private.

LOI NATIONALE SUR LE FILM, S.R.C. 1970, c. N-7, art. 13(5) et annexe

13. (5) Chaque fonctionnaire ou préposé que l'Office emploie en vertu du présent article doit, avant d'entrer en fonction, prêter un serment d'office et de discrétion selon la formule énoncée dans l'annexe.

Annexe

Serment d'office et de discrétion

Je, (A.B.),jure solennellement et sincèrement que je remplirai avec fidélité et honnêteté les fonctions qui m'incombent en raison de mon emploi à l'Office national du film et que, sans y être dûment autorisé, je ne révélerai ni ne ferai connaître rien de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi. Ainsi Dieu me soit en aide. S.R., c. 185, annexe.

LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHE DES PRODUITS NATURELS, S.C.1934, c. 57, art. 21

21. (1) Tout rapport d'un comité doit être rendu public dans les trente jours de sa réception par le Ministre, à moins que le comité ne soit d'avis qu'il serait préférable, dans l'intérêt public, de s'abstenir de le publier et qu'il ne le déclare dans le rapport même. Le Ministre peut, le cas échéant, exercer sa discrétion concernant la publicité à donner au rapport, en totalité ou en partie.

(2) Le Ministre peut publier et fournir des copies de tout rapport à la manière et aux conditions qui lui semble le plus opportunes.

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES, S.R.C. 1970, c. O-2, articles 28(1), 33(2)

28. (1) Toute instruction effectuée par le Commissaire en vertu de la présente loi sera secrète.

33. (2) The Commissioner may disclose in any report made by him under this section such matters as in his opinion ought to be disclosed in order to establish the grounds for his conclusions and recommendations, but in so doing shall take every reasonable precaution to avoid disclosing any matter the disclosure of which would or might be prejudicial to the defence or security of Canada or any state allied or associated with Canada.

OFFICIAL SECRETS ACT, R.S.C. 1970, c. O-3, ss. 3(1), 4. -

3. (1) Every person is guilty of an offence under this Act who, for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State,

(a) approaches, inspects, passes over, or is in the neighbourhood of, or enters any prohibited place;

(b) makes any sketch,plan, model or note that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power; or

(c) obtains, collects, records, or publishes, or communicates to any other person any secret official code word, or pass word, or any sketch, plan, model, article, or note, or other document or information that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power.

4. (1) Every person is guilty of an offence under this Act who, having in his possession or control any secret official code word,or pass word, or any sketch, plan, model, article, note, document or information that relates to or is used in a prohibited place or anything in such a place, or that has been made or obtained in contravention of this Act, or that has been entrusted in confidence to him by any person holding office under Her Majesty, or that he has obtained or to which he has had access while subject to the Code of Service Discipline within the meaning of the National Defence Act or owing to his position as a person who holds or has held office under Her Majesty, or as a person who holds or has held a contract made on behalf of Her Majesty,

33. (2) Le Commissaire peut divulguer, dans tout rapport établi par lui en vertu du présent article, ce qui, à son avis, doit être divulgué pour fonder ses conclusions et recommandations mais il doit, ce faisant, prendre toutes précautions raisonnables pour éviter toute divulgation qui porterait ou pourrait porter préjudice à la défense ou à la sécurité du Canada ou de tout Etat allié ou associé.

LOI SUR LES SECRETS OFFICIELS, S.R.C. 1970, c. O-3, articles 3(1), 4

3. (1) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'Etat,

a) s'approche d'un endroit prohibé, l'inspecte, le traverse, se trouve dans son voisinage ou y pénètre;

b) prend une note ou fait un croquis, plan ou modèle propre ou destiné à aider, ou susceptible d'aider directement ou indirectement à une puissance étrangère; ou

c) obtient, recueille, enregistre, publie ou communique à une autre personne un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note ou autre document ou renseignement propre ou destiné à aider, ou susceptible d'aider directement ou indirectement une puissance étrangère.

4. (1) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou contrôle un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement se rapportant à un endroit prohibé ou à quelque chose en cet endroit ou qui y est utilisé, ou qui a été fabriqué ou obtenu contrairement à la présente loi, ou qui lui a été confié par une personne détenant une fonction relevant de Sa Majesté, ou qu'il a obtenu ou auquel il a eu accès, alors qu'il était assujetti au Code de discipline militaire au sens de la Loi sur la défense nationale, ou à titre de personne détenant ou ayant détenu une fonction relevant de Sa Majesté, ou à titre de personne qui est ou a été l'adjudicataire d'un contrat passé pour le compte de Sa Majesté, ou d'un

or a contract the performance of which in whole or in part is carried out in a prohibited place, or as a person who is or has been employed under a person who holds or has held such an office or contract,

(a) communicates the code word, pass word, sketch, plan, model, article, note, document or information to any person, other than a person to whom he is authorized to communicate with, or a person to whom it is in the interest of the State his duty to communicate it;

(b) uses the information in his possession for the benefit of any foreign power or in any other manner prejudicial to the safety or interests of the State;

(c) retains the sketch, plan, model, article, note, or document in his possession or control when he has no right to retain it or when it is contrary to his duty to retain it or fails to comply with all directions issued by lawful authority with regard to the return or disposal thereof; or

(d) fails to take reasonable care of, or so conducts himself as to endanger the safety of the sketch, plan, model, article note, document, secret official code word or pass word or information.

(2) Every person is guilty of an offence under this Act who,having in his possession or control any sketch, plan, model, article, note, document or information that relates to munitions of war, communicates it directly or indirectly to any foreign power, or in any other manner prejudicial to the safety or interests of the State.

(3) Every person who receives any secret official code word, or pass word, or sketch, plan, model, article, note, document or information, knowing, or having reasonable ground to believe, at the time when he receives it, that the code word, pass word, sketch, plan, model, article, note, document or information is communicated to him in contravention of this Act, is guilty of an offence under this Act, unless he proves that the communication to him of the code word, pass word, sketch, plan, model, article, note, document or information was contrary to his desire.

contrat qui est exécuté en totalité ou en partie dans un endroit prohibé, ou à titre de personne qui est ou a été à l'emploi de quelqu'un qui détient ou a détenu cette fonction ou est ou a été l'adjudicataire du contrat,

a) communique le chiffre, mot de passe, croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement à toute personne autre que celle avec laquelle il est autorisé à communiquer ou à qui il est tenu de le communiquer dans l'intérêt de l'Etat;

b) utilise les renseignements qu'il a en sa possession au profit d'une puissance étrangère ou de toute autre manière nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'Etat;

c) retient le croquis, le plan, le modèle, l'article, la note ou le document qu'il a en sa possession ou contrôle quand il n'a pas le droit de le retenir, ou lorsqu'il est contraire à son devoir de le retenir, ou qu'il ne se conforme pas aux instructions données par l'autorité compétente relativement à sa mise ou à la façon d'en disposer; ou

d) ne prend pas les précautions raisonnables en vue de la conservation du croquis, du plan, du modèle, de l'article, de la note, du document, du chiffre officiel ou mot de passe ou du renseignement, ou se conduit de manière à en compromettre la sécurité.

(2) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou contrôle un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement se rapportant à des munitions de guerre, en donne communication directement ou indirectement à une puissance étrangère, ou de toute autre manière nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'Etat.

(3) Si une personne reçoit un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement, sachant ou ayant raisonnablement lieu de croire, au moment où elle le reçoit, que le chiffre, le mot de passe, le croquis, le plan, le modèle,l'article, la note, le document ou le renseignement lui est communiqué contrairement à la présente loi, cette personne est coupable d'infraction à la présente loi, à moins qu'elle ne prouve que la communication à elle faite du chiffre, mot de passe, croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement était contraire à son désir.

(4) Every person is guilty of an offence under this Act who

(a) retains for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State any official document, whether or not completed or issued for use, when he has no right to retain it, or when it is contrary to his duty to retain it, or fails to comply with any directions issued by any Government department or any person authorized by such department with regard to the return or disposal thereof; or

(b) allows any other person to have possession of any official document issued for his use alone, or communicates any secret official code word or pass word so issued, or, without lawful authority or excuse, has in his possession any official document or secret official code word or pass word issued for the use of some person other than himself, or on obtaining possession of any official document by finding or otherwise, neglects or fails to restore it to the person or authority by whom or for whose use it was issued, or to a police constable.

R.S., c. 198, s. 4.

OLD AGE SECURITY ACT, R.S.C. 1970, c. O-6, s. 19.

19. (1) Except as provided in this section, all information with respect to any individual applicant or beneficiary or the spouse of any applicant or beneficiary, obtained by an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged, and no such officer or employee shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any such person to inspect or have access to any statement or other writing containing any such information.

(4) Est coupable d'infraction à la présente loi, quiconque

a) retient, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'Etat, un document officiel, qu'il soit ou non complété ou émis pour usage, lorsqu'il n'a pas le droit de le retenir ou lorsqu'il est contraire à son devoir de le retenir, ou ne se conforme pas aux instructions données par un département du gouvernement ou par toute personne autorisée par ce département concernant la remise dudit document officiel ou la façon d'en disposer; ou

b) permet qu'un document officiel émis pour son propre usage entre en la possession d'une autre personne, ou communique un chiffre officiel ou mot de passe ainsi émis, ou, sans autorité ni excuse légitime, a en sa possession un document officiel ou un chiffre officiel ou mot de passe émis pour l'usage d'une personne autre que lui-même, ou, en obtenant possession d'un document officiel par découverte ou autrement, néglige ou omet de le remettre à la personne ou à l'autorité par qui ou pour l'usage de laquelle il a été émis, ou à un agent de police. S.R., c. 198, art. 4.

LOI SUR LA SECURITE DE LA VIEILLESSE, S.R.C. 1970, c. O-6, art. 19

19. (1) Sauf ce que prévoit le présent article, tous renseignements relatifs à un requérant ou bénéficiaire particulier, ou au conjoint d'un tel requérant ou bénéficiaire, obtenus par un fonctionnaire ou un employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi sont confidentiels et aucun fonctionnaire ni employé ayant ainsi obtenu de tels renseignements ne doit sciemment, sauf comme le prévoit la présente loi, en faire ni permettre qu'il en soit fait communication à une personne qui n'y a pas légalement droit, ni permettre à une telle personne de prendre connaissance d'une déclaration ou d'un autre document contenant de tels renseignements ou d'y avoir accès.

(2) Any information obtained by an officer or employee in the Department of National Health and Welfare pursuant to this Act or the regulations may be communicated to an officer or employee in the Department of National Revenue, the Department of Finance, the Department of Supply and Services, the Department of Veterans Affairs, the Unemployment Insurance Commission or the Dominion Bureau of Statistics or, under conditions prescribed by the Governor in Council, to any provincial authority administering a program of assistance payments, where that information is information only as to whether a person is or has been in receipt of a benefit or as to the amount of that benefit or where such communication is necessary for the purposes of the administration of this Act.

(3) Notwithstanding any other Act or law,

(a) the Minister of National Revenue or any person designated by him for the purpose may, upon the request of the Minister, for any purpose relating to the administration of this Act, furnish to the Minister or to any officer or employee in the Department of National Health and Welfare designated by the Minister for the purpose, a report providing information available to the Minister of National Revenue relating to the income or income from a particular source or sources of an applicant or beneficiary or the spouse of such applicant or beneficiary; and

(b) where Social Insurance Numbers have been assigned under the authority of any other Act, the Minister or other authority charged with the administration of that Act and the Minister may exchange any information contained in applications for such numbers and any numbers so assigned, and may make or cause to be made available any such information or numbers in such manner as may be authorized by that Act.

(4) Notwithstanding any other Act or law, no officer or employee of Her Majesty shall be required, in connection with any legal proceedings, to give evidence relating to any information that is privileged under subsection (1) or to produce any statement or other writing containing any such information.

(2) Un renseignement obtenu par un fonctionnaire ou un employé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en conformité de la présente loi ou des règlements peut être communiqué à un fonctionnaire ou un employé du ministère du Revenu national, du ministère des Finances, du ministère des Approvisionnements et Services, du ministère des Affaires des anciens combattants, de la Commission d'assurance-chômage ou du Bureau fédéral de la statistique ou, aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil, à toute autorité provinciale administrant un programme de paiements d'assistance, lorsque ce renseignement indique tout au plus qu'une personne reçoit ou non ou a reçu ou non une prestation, ou quel est le montant de cette prestation ou que sa communication est nécessaire aux fins d'application de la présente loi.

(3) Nonobstant toute autre loi,

a) le ministre du Revenu national ou toute personne désignée par lui à cette fin peut, à la demande du Ministre, pour tout objet relatif à l'application de la présente loi, fournir au Ministre, ou à tout fonctionnaire ou employé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social désigné par le Ministre à cette fin, un rapport donnant des renseignements dont dispose le ministre du Revenu national relativement au revenu d'un requérant ou d'un bénéficiaire ou du conjoint de ce requérant ou bénéficiaire ou à son revenu provenant d'une ou plusieurs sources particulières; et

b) lorsque des numéros d'assurance sociale ont été attribués en conformité de toute autre loi, le ministre ou une autre autorité chargée de l'application de cette loi et le Ministre peuvent échanger tous renseignements contenus dans les demandes d'obtention de ces numéros et tous numéros ainsi attribués, et ils peuvent rendre ou faire rendre accessibles tout renseignement ou numéro de ce genre de la manière qui peut être autorisée par cette loi.

(4) Nonobstant toute autre loi, aucun fonctionnaire ni employé de Sa Majesté ne doit être tenu, à l'occasion d'une procédure judiciaire, de témoigner au sujet de renseignements qui sont confidentiels en vertu du paragraphe (1) ou de produire une déclaration ou autre document contenant de tels renseignements.

(5) Subsections (1) and (4) do not apply in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act. 1966-67, c.65, s.3; 1968-69, c.28, s.105.

PATENT ACT, R.S.C. 1970, c. P-4, ss. 20(3) - (7), (11), L2, (15), (16), 74(1)

20. (3) The assignment effectually vests the benefit of the invention and patent in the Minister of National Defence on behalf of Her Majesty, and all covenants and agreements therein contained for keeping the invention secret and otherwise are valid and effectual, notwithstanding any want of valuable consideration, and may be enforced accordingly by the Minister of National Defence.

(4) Any person who, as aforesaid, has made an assignment under this section to the Minister of National Defence, in respect of any covenants and agreements contained in such assignment for keeping the invention secret and otherwise in respect of all matters relating to that invention, and any other person who has knowledge of such assignment and of such covenants and agreements, shall be, for the purposes of the Official Secrets Act, deemed to be persons having in their possession or control information respecting those matters that has been entrusted to them in confidence by any person holding office under Her Majesty; and the communication of any of that information by such first-mentioned persons to any person other than one to whom they are authorized to communicate with, by or on behalf of the Minister of National Defence, is an offence under section 4 of the Official Secrets Act.

(5) Where any agreement for such assignment has been made, the Minister of National Defence may submit an application for patent for the invention to the Commissioner, with the request that it be examined for patentability, and if such application is found allowable may, before the grant of any patent thereon, certify to the Commissioner that, in the public interest, the particulars of the invention and of the manner in which it is to be worked are to be kept secret.

(5) Les paragraphes (1) et (4) ne s'appliquent pas en ce qui concerne les procédures relatives à l'application ou à l'exécution de la présente loi. 1966-67, c. 65, art. 3; 1968-69, c. 28, art. 105.

LOI SUR LES BREVETS, S.R.C. 1970, c. P-4, articles 20(3) - (7), (11), (12), (15), (16), 74(1)

20. (3) La cession attribue efficacement au ministre de la Défense nationale, pour le compte de Sa Majesté, le bénéfice de l'invention et du brevet, et tous les engagements et conventions y contenus aux fins de garder l'invention secrète et autrement sont valables et efficaces, nonobstant tout défaut de considération valable, et peuvent être exécutés en conséquence par le ministre de la Défense nationale.

(4) Toute personne qui, comme il est dit ci-dessus, a fait au ministre de la Défense nationale une cession prévue au présent article, en ce qui concerne les engagements et conventions contenus dans cette cession aux fins de garder l'invention secrète et autrement à l'égard de toutes matières relatives à l'invention en question, et toute autre personne qui est au courant d'une telle cession et de ces engagements et conventions, sont, pour les fins de la Loi sur les secrets officiels, réputées des personnes ayant en leur possession ou sous leur contrôle des renseignements sur ces matières qui leur ont été commis en toute confiance par une personne détenant un poste qui relève de Sa Majesté; et la communication de l'un quelconque desdits renseignements par les personnes mentionnées en premier lieu à une personne autre que celle avec laquelle elles sont autorisées à communiquer par le ministre de la Défense nationale ou en son nom, constitue une infraction tombant sous le coup de l'article 4 de la Loi sur les secrets officiels.

(5) Lorsqu'il a été conclu une convention pour une telle cession, le ministre de la Défense nationale peut présenter au commissaire une demande de brevet pour l'invention, avec une requête tendant à l'étude de sa brevetabilité, et si ladite demande est jugée recevable, il peut, avant que soit accordé tout brevet en l'espèce, certifier au commissaire que, dans l'intérêt public, les détails de l'invention et de la manière dont elle sera exploitée doivent être tenus secrets.

(6) If the Minister of National Defence so certifies, the application and specification, with the drawing, if any, and any amendment of the application, and any copies of such documents and drawing and the patent granted thereon, shall be placed in a packet sealed by the Commissioner under authority of the Minister of National Defence.

(7) The packet shall, until the expiration of the term during which a patent for the invention may be in force, be kept sealed by the Commissioner, and shall not be opened save under the authority of an order of the Minister of National Defence.

(11) No copy of any specification or other document or drawing, by this section required to be placed in a sealed packet, shall in any manner whatever be published or open to the inspection of the public, but, save as in this section otherwise directed, this Act shall apply in respect of any such invention and patent as aforesaid.

(12) The Minister of National Defence may at any time waive the benefit of this section with respect to any particular invention, and the specification, documents and drawing shall be thenceforth kept and dealt with in the regular way.

(15) The Governor in Council, if satisfied that an invention relating to any instrument or munition of war, described in any specified application for patent not assigned to the Minister of National Defence, is vital to the defence of Canada and that the publication of a patent therefor should be prevented in order to preserve the safety of the State, may order that such invention and application and all the documents relating thereto shall be treated for all purposes of this section as if the invention had been assigned or agreed to be assigned to the Minister of National Defence.

(16) The Governor in Council may make rules under this section for the purpose of ensuring secrecy with respect to applications and patents to which this section applies and generally to give effect to the purpose and intent thereof. R.S., c. 203, s. 20.

(6) Si le ministre de la Défense nationale le certifie, la demande et le mémoire descriptif, avec le dessin, s'il en est, ainsi que toute modification de la demande et toutes copies de ces documents et dessein, de même que le brevet accordé en l'espèce, doivent être placés dans un paquet scellé par le commissaire sous l'autorité du ministre de la Défense nationale.

(7) Jusqu'à l'expiration de la période durant laquelle un brevet pour l'invention peut être en vigueur, le paquet doit être gardé scellé par le commissaire, et il ne doit être ouvert que sous l'autorité d'un ordre du ministre de la Défense nationale.

(11) Nulle copie d'un mémoire descriptif ou autre document ou dessein à placer dans un paquet scellé, aux termes du présent article, ne doit en aucune manière être publiée ni être accessible à l'inspection du public, mais, sauf prescriptions contraires du présent article, la présente loi s'applique à l'égard d'une invention et d'un brevet susmentionnés.

(12) Le ministre de la Défense nationale peut, en tout temps, renoncer aux avantages du présent article en ce qui concerne quelque invention particulière et, dès lors, le mémoire descriptif, les documents et le dessein doivent être gardés et traités de la manière régulière.

(15) Si le gouverneur en conseil est convaincu qu'une invention relative à quelque instrument ou munition de guerre, décrite dans une demande spécifiée de brevet non cédée au ministre de la Défense nationale, est essentielle à la défense du Canada et que la publication d'un brevet en l'espèce devrait être empêchée afin de maintenir la sécurité de l'Etat, il peut ordonner que ces inventions et demandes ainsi que tous les documents s'y rattachant soient traités, à toutes fins du présent article, comme si l'invention avait été cédée, ou comme s'il avait été convenu de céder l'invention, au ministre de la Défense nationale.

(16) Le gouverneur en conseil peut établir des règles sous le régime du présent article pour assurer le secret en ce qui concerne les demandes et les brevets visés par ledit article et, en général, pour en réaliser l'objet et l'intention. S.R., c. 203, art. 20.

74. (1) Any intending applicant for a patent who has not yet perfected his invention and is in fear of being despoiled of his idea, may file in the Patent Office a document setting forth a description of his invention so far as it has proceeded, with or without plans, at his own will; and the Commissioner, on payment of the prescribed fee shall cause that document, which shall be called a "caveat", to be preserved in secrecy with the exception that he shall deliver copies thereof whenever required by the applicant or by any judicial tribunal; the secrecy of the document ceases when the applicant obtains a patent for his invention.

POST OFFICE ACT, 1970, R.S.C., c. P-14, s.56.

56. Subject to the Financial Administration Act, postmasters and other postal employees shall not disclose the name of any depositor in the post office savings bank or give any information concerning the amount that he has on deposit or the amount deposited or withdrawn, except to the Postmaster General or duly authorized postal employees. R.S., c. 212, s. 53.

PETROLEUM ADMINISTRATION ACT, 1974-75, S.C., c. 47, s. 92.

92. (1) Except as provided in this section, all information with respect to a person or business obtained by any person in the course of the administration of this Act is privileged and no person shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any person not legally entitled thereto to inspect or have access to any such information.

74. (1) Quiconque a l'intention de demander un brevet et n'a pas encore mis au point son invention, et qui craint d'être dépouillé de son idée, peut déposer au Bureau des brevets un document donnant une description de son invention en l'état qu'elle a pour lors atteint, avec ou sans plans, à son propre gré; et le commissaire, sur versement de la taxe prescrite, doit faire conserver et tenir secret ce document désigné sous le nom de "caveat", sauf que des copies doivent en être délivrées sur réquisition du demandeur ou d'un tribunal judiciaire; et le document cesse d'être secret lorsque l'inventeur obtient un brevet pour son invention.

LOI SUR LES POSTES, S.R.C. 1970, c. P-14, art. 56

56. Sous réserve de la Loi sur l'administration financière, les maîtres de poste et autres employés de la poste ne doivent pas divulguer le nom d'un déposant à la caisse d'épargne postale ni fournir de renseignements sur le montant que celui-ci a en dépôt, ou le montant déposé ou retiré, sauf au ministre des Postes ou aux employés de la poste dûment autorisés. S.R., c. 212, art. 53.

LOI SUR L'ADMINISTRATION DU PETROLE, S.C. 1974-75, c. 47, art. 92

92. (1) Sauf disposition contraire du présent article, tous les renseignements sur une personne ou une entreprise obtenus dans le cadre de l'application de la présente loi sont privilégiés et nul ne peut sciemment, sauf disposition contraire de la présente loi, les communiquer ou en permettre la communication à quiconque n'a pas légalement le droit de les examiner ou d'y avoir accès.

(2) Any information with respect to a person or business obtained by any person in the course of the administration of this Act may, on request in writing to the Minister by or on behalf of the person to which it relates or by or on behalf of the person or group fo persons carrying on the business to which it relates, be communicated to any person or authority named in the request on such terms and conditions and under such circumstances as are approved by the Minister.

(3) Notwithstanding any other Act or law, no person employed in the administration of this Act shall be required, in connection with any legal proceedings, to give evidence relating to any information that is privileged under subsection (1) or to produce any statement or other writing containing such information.

PROTECTION OF PRIVACY ACT, S.C. 1973-74, c. 50, s. 2 (amending Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 178, Part. IV.1), s. 4 (amending Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 7, Part I.1)

178.14 (Criminal Code)

(1) All documents relating to an application made pursuant to section 178.12 or subsection 178.13(3) * are confidential and, with the exception of the authorization, shall be placed in a packet and sealed by the judge to whom the application is made immediately upon determination of such application, and such packet shall be kept in the custody of the court in a place to which the public has no access or in such other place as the judge may authorize and shall not be

(a) opened or the contents thereof removed except

(i) for the purpose of dealing with an application for renewal of the authorization, or

(ii) pursuant to an order of a judge of a superior court of criminal jurisdiction or a judge as defined in section 482; and

---

* These sections deal with an application for an authorization to intercept a private communication.

(2) Les renseignements sur une personne ou une entreprise obtenus dans le cadre de l'application de la présente loi peuvent, sur requête écrite adressée au Ministre par la personne qu'ils concernent ou en son nom ou par la personne ou le groupe de personnes exploitant l'entreprise qu'ils concernent ou en son nom, être communiqués à toute personne ou administration désignée dans la requête selon les modalités et dans les circonstances qu'approuve le Ministre.

(3) Par dérogation à toute autre loi ou règle de droit, quiconque est chargé de l'application de la présente loi n'est pas tenu, lors de poursuites judiciaires, de déposer au sujet des renseignements privilégiés visés au paragraphe (1) ni de produire un écrit, notamment une déclaration, contenant ces renseignements.

LOI SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE, S.C. 1973-74, c. 50, art. 2 (modifiant le Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 178, Partie IV.1), art. 4 (modifiant la Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, c. C-38, art. 7, Partie I.1)

178.14 (Code criminel)

(1) Tous les documents relatifs à une demande faite en application de l'article 178.12 ou du paragraphe 178.13(3) * sont confidentiels, et, à l'exception de l'autorisation, doivent être placés dans un paquet scellé par le juge auquel la demande est faite dès qu'une décision est prise au sujet de cette demande; ce paquet doit être gardé par le tribunal, en un lieu auquel le public n'a pas accès ou en tout autre lieu que le juge peut autoriser et il ne doit pas

a) être ouvert et son contenu ne doit pas être enlevé, si ce n'est

(i) pour traiter d'une demande de renouvellement de l'autorisation, ou

(ii) en application d'une ordonnance d'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou d'un juge défini à l'article 482; ni

---

* Ces articles ont trait à une requête pour autorisation d'interception d'une communication privée.

(b) destroyed except pursuant to an order of a judge referred to in subparagraph (a)(ii).

(2) An order under subsection (1) may only be made after the Attorney General or the Solicitor General by whom or on whose authority the application was made for the authorization to which the order relates has been given an opportunity to be heard.

178.2 (1) Where a private communication has been intercepted by means of an electromagnetic, acoustic, mechanical or other device without the consent, express or implied, of the originator thereof or of the person intended by the originator thereof to receive it, every one who, without the express consent of the originator thereof or of the person intended by the originator thereof to receive it, wilfully

(a) uses or discloses such private communication or any part thereof or the substance, meaning or purport thereof or of any part thereof, or

(b) discloses the existence thereof,

is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for two years.

(2) Subsection (1) does not apply to a person who discloses a private communication or any part thereof or the substance, meaning or purport thereof or of any part thereof or who discloses the existence of a private communication

(a) in the course of or for the purpose of giving evidence in any civil or criminal proceedings or in any other proceedings in which he may be required to give evidence on oath where the private communication is admissible as evidence under section 178.16 or would be admissible under that section if it applied in respect of the proceedings;

(b) in the course of or for the purpose of any criminal investigation if the private communication was lawfully intercepted;

(c) in giving notice under section 178.16 or furnishing further particulars pursuant to an order under section 178.17;

b) être détruit, si ce n'est en application d'une ordonnance d'un juge mentionné au sous-alinéa a)(ii).

(2) Une ordonnance prévue au paragraphe (1) ne peut être rendue qu'après que le procureur général ou le solliciteur général qui a demandé l'autorisation à laquelle les documents visés par l'ordonnance se rapportent, ou sur l'ordre de qui cette demande a été faite, a eu la possibilité de se faire entendre.

178.2 (1) Lorsqu'une communication privée a été interceptée au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre sans le consentement, exprès ou tacite, de son auteur ou de la personne à laquelle son auteur la destinait, quiconque

a) utilise ou divulgue volontairement tout ou partie de cette communication privée, ou la substance, le sens ou l'objet de tout ou partie de celle-ci, ou

b) en divulgue volontairement l'existence,

sans le consentement exprès de son auteur ou de la personne à laquelle son auteur la destinait, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une personne qui divulgue soit tout ou partie d'une communication privée ou la substance, le sens ou l'objet de tout ou partie de celle-ci, soit l'existence d'une communication privée

a) au cours ou aux fins d'une déposition lors de poursuites civiles ou pénales ou de toutes autres procédures dans lesquelles elle peut être requise de déposer sous serment lorsque la communication privée est admissible en preuve en vertu de l'article 178.16 ou le serait en vertu de cet article s'il s'appliquait aux poursuites ou procédures;

b) au cours ou aux fins d'une enquête en matière pénale, si la communication privée à été interceptée légalement;

c) en donnant le préavis visé à l'article 178.16 ou en fournissant des détails complémentaires en application d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 178.17;

(d) in the course of the operation of

(i) a telephone, telegraph or other communication service to the public, or

(ii) a department or agency of the Government of Canada,

if the disclosure is necessarily incidental to an interception described in paragraph 178.11(2)(c) or (d); or

(e) where disclosure is made to a peace officer and is intended to be in the interests of the administration of justice.

7.3 (Crown Liability Act)

(1) Subject to subsection (2), where a servant of the Crown who has obtained, in the course of his employment, any information respecting a private communication that has been intercepted by means of an electromagnetic, acoustic, mechanical or other device without the consent, express or implied, of the originator thereof or of the persons intended by originator thereof to receive it, intentionally

(a) uses or discloses such private communication or any part thereof or the substance, meaning or purport thereof or of any part thereof, or

(b) discloses the existence thereof,

the Crown is liable for all loss or damage caused thereby, and for punitive damages in an amount not exceeding $5,000,to each person who incurred such loss or damage.

(2) The Crown is not liable for loss or damage or punitive damages referred to in subsection (1) where a servant of the Crown discloses a private communication or any part thereof or the substance, meaning or purport thereof or of any part thereof or the existence of a private communication

(a) with the express consent of the originator of the private communication or of the person intended by the originator thereof to receive it;

(b) in the course of or for the purpose of giving evidence in any civil or criminal proceedings or in any other proceedings in which he may be required to give evidence on oath;

d) au cours de l'exploitation

(i) d'un service de communications téléphoniques, télégraphiques ou autres à l'usage du public, ou

(ii) d'un ministère, département ou organisme du gouvernement du Canada,

si la divulgation est nécessairement accessoire à une interception visée aux alinéas 178.11(2)c) ou d); ou

e) lorsque la divulgation est faite à un agent de la paix et vise à servir l'administration de la justice.

7.3 (Loi sur la responsabilité de la Couronne)

(1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsqu'un préposé de la Couronne qui a obtenu, dans l'exercice de ses fonctions, un renseignement relatif à une communication privée qui a été interceptée au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre sans le consentement exprès ou tacite de son auteur ou de la personne à laquelle son auteur la destinait,

a) utilise ou divulgue intentionnellement tout ou partie de cette communication privée, ou la substance, le sens ou l'objet de tout ou partie de celle-ci, ou

b) divulgue intentionnellement l'existence,

la Couronne est responsable de la totalité des pertes ou dommages ainsi causés, et de dommages-intérêts punitifs n'excédant pas $5,000 envers chaque personne qui a subi ces pertes ou dommages.

(2) La Couronne n'est pas responsable des pertes ou dommages ni des dommages-intérêts punitifs visés au paragraphe (1), lorsqu'un préposé de la Couronne divulgue soit tout ou partie d'une communication privée, ou la substance, le sens ou l'objet de tout ou partie de celle-ci, soit l'existence d'une communication privée

a) avec le consentement exprès de l'auteur de la communication privée ou de la personne à laquelle son auteur la destinait;

b) au cours ou aux fins d'une déposition lors de poursuites civiles ou pénales ou de toutes autres procédures dans lesquelles il peut être requis de déposer sous serment;

(c) in the course of or for the purpose of any criminal investigation if the private communication was lawfully intercepted;
(d) in giving notice under section 178.16 of the Criminal Code or furnishing further particulars pursuant to an order under section 178.17 of that Act;
(e) in the course of random monitoring that is necessarily incidental to radio frequency spectrum management in Canada; or
(f) where disclosure is made to a peace officer and is intended to be in the interest of the administration of justice.

PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT ACT, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 23, Schedule III.

23. Every deputy head and employee shall, upon appointment from outside the Public Service, take and subscribe the oath or affirmation of allegiance and the oath or affirmation set out in Schedule III. 1966-67, c.71, s.23.

Schedule III

Oath or Affirmation of Office and Secrecy

I, A.B., solemnly and sincerely swear (or affirm) that I will faithfully and honestly fulfil the duties that devolve upon me by reason of my employment in the Public Service and that I will not, without due authority in that behalf, disclose or make known any matter that comes to my knowledge by reason of such employment. (In the case where an oath is taken add, "So help me God"). 1966-67, c. 71, Sch. C.

c) au cours ou aux fins d'une enquête en matière pénale, si la communication privée a été interceptée légalement;

d) en donnant le préavis visé à l'article 178.16 du Code criminel ou en fournissant des détails complémentaires en application d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 178.17 de ce Code;

e) à l'occasion d'un contrôle au hasard nécessairement accessoire à la régulation du spectre des fréquences de radio-communication au Canada; ou

f) lorsque la divulgation est faite à un agent de la paix et vise à servir l'administration de la justice.

LOI SUR L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE, S.R.C. 1970, c. P-32, art. 23 et Annexe III

23. Chaque sous-chef et chaque employé, choisis hors de la Fonction publique, doivent, dès leur nomination, prêter le serment ou faire l'affirmation d'allégeance ainsi que le serment ou l'affirmation que contient l'Annexe III. 1966-67, c. 71, art. 23.

Annexe III

Serment ou Affirmation d'office et de discrétion

Je, A.B., jure (ou affirme) solennellement et sincèrement que je remplirai avec fidélité et honnêteté les fonctions qui m'incombent en raison de mon emploi dans la Fonction publique et que, sans y être dûment autorisé, je ne révélerai ou ne ferai connaître rien de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi. (Dans le cas d'une prestation de serment, ajouter: "Ainsi Dieu me soit en aide "). 1966-67, c. 71, annexe C.

PUBLIC SERVICE STAFF RELATIONS ACT, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 107.

107. No member of the Board, of the Arbitration Tribunal or of a conciliation board and no adjudicator, conciliator or officer or employee of or person appointed by the Board shall be required to give evidence in any civil action, suit or other proceeding respecting information obtained in the discharge of his duties under this Act. 1966-67, c. 72, s. 107.

RAILWAY ACT, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 331 (as amended by S.C. 1974-75, c. 41, s. 2) 334, 335 (3)(4)(5).

331. Where information concerning the costs of a railway company or other information that is by its nature confidential is obtained from the company by the Commission in the course of any investigation under this Act, such information shall not be published or revealed in such a manner as to be available for the use of any other person, unless in the opinion of the Commission such publication is necessary in the public interest. 1966-67, c. 69, s. 70.

331.1 (1) Where the government of a province requests information

(a) relative to the costs of a railway company in respect of the transportation services and operations of that company, or

(b) relative to the costs of the company in moving specified commodities generally or between specified points,

the Minister may, in writing, request the company to furnish him with the information in such manner and to such extent as he may specify.

(2) The Minister may, upon receipt of the information requested by him from the company, release the information to the government of the province that requested it if that government has undertaken to treat the information as confidential.

LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 107

107. Aucun membre de la Commission, du Tribunal d'arbitrage ou d'un bureau de conciliation ni aucun arbitre, conciliateur, fonctionnaire ou employé de la Commission, ni aucune personne nommée par la Commission n'est tenu de faire une déposition dans une action, instance ou autre procédure civile concernant des renseignements obtenus dans l'accomplissement de ses fonctions aux termes de la présente loi. 1966-67, c. 72, art. 107.

LOI SUR LES CHEMINS DE FER, S.R.C. 1970, c. R-2, articles 331 (tel que modifié par S.C. 1974-75, c. 41, art. 2), 334, 335(3)(4)(5)

331. Lorsque la Commission obtient d'une compagnie de chemin de fer, au cours d'une enquête faite en vertu de la présente loi, des renseignements relatifs aux frais de cette compagnie ou d'autres renseignements de nature confidentielle, ces renseignements ne doivent pas être publiés ni révélés d'une manière qui les rende utilisables par quelqu'un d'autre, sauf si, de l'avis de la Commission, cette publication est nécessaire dans l'intérêt public. 1966-67, c. 69, art. 70.

331.1 (1) Le Ministre peut, par écrit, demander à une compagnie de chemin de fer de lui fournir, selon les modalités qu'il fixe, les renseignements demandés par le gouvernement d'une province touchant

a) les frais des services de transport et les frais d'exploitation de la compagnie, ou

b) les frais supportés par la compagnie pour transporter, en général ou entre deux points donnés, certaines marchandises données.

(2) Le Ministre peut, lorsqu'il reçoit les renseignements qu'il a demandés à la compagnie, communiquer ceux-ci au gouvernement de la province qui les a demandés à condition que ce dernier se soit engagé à les tenir pour confidentiels.

331.2 Where he considers it expedient to do so in the public interest, the Minister may, in writing, request a railway company to furnish him with such information concerning its costs as he may specify.

331.3 (1) Subject to this section and subsection 331.1(2), no person shall knowingly publish or allow to be published, or communicate or allow to be communicated to any person, any information provided under section 331.1 or released under section 331.2.

(2) Subsection (1) does not apply so as to prohibit the communication of information to

(a) a Minister of the Crown in right of Canada or any province, or

(b) an officer or employee of Her Majesty in right of Canada or any province

who is required in the course of his duties to receive the information referred to in that subsection.

(3) Any information furnished under section 331.1 or 331.2 that is relevant to any proceedings under this Act, the National Transportation Act or the Transport Act may, for the purposes of those proceedings, be published or communicated by the government of the province to which it was released pursuant to section 331.1, or by the Minister.

334. All returns made in pursuance of any of the provisions of sections 325 to 333 * are privileged communications, and are not evidence in any court whatever, except in any prosecution for

(a) default in making such returns in accordance with the requirements of this Act;

(b) perjury in making any oath required by this Act in connection with such returns;

---

* These sections deal with the railway, telegraph, telephone and express annual returns that companies are to submit to the Canadian Transportation Commission.

331.2 Le Ministre peut demander par écrit à une compagnie de chemin de fer de lui communiquer au sujet de ses frais, selon les modalités qu'il fixe, les renseignements qu'il estime utiles à l'intérêt public.

331.3 (1) Sous réserve du présent article et du paragraphe 331.1(2), il est interdit à quiconque agit en connaissance de cause de publier ou de communiquer les renseignements fournis en vertu de l'article 331.1 ou communiqués en vertu de l'article 331.2 et d'en permettre la publication ou la communication.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire la communication de renseignements

a) aux ministres de la Couronne du chef du Canada ou d'une province, ni

b) aux titulaires de charge et employés de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province,

qui doivent recevoir les renseignements visés audit paragraphe dans l'exécution de leurs fonctions.

(3) Le Ministre ou le gouvernement de la province qui reçoit les renseignements en vertu de l'article 331.1 peuvent publier ou communiquer les renseignements fournis en vertu des articles 331.1 ou 331.2 aux fins des procédures intentées en vertu de la présente loi, de la Loi nationale sur les transports ou de la Loi sur les transports,lorsqu'ils se rapportent à leur objet.

334. Tous les relevés faits en conformité de quelque disposition des articles 325 à 333* doivent être considérés comme des communications privilégiées et ne doivent servir de preuve devant aucun tribunal, sauf dans les poursuites intentées

a) pour omission de faire les rapports conformément aux exigences de la présente loi;

b) pour parjure commis en prêtant le serment exigé par la présente loi relativement à ces rapports;

---

* Ces articles traitent des relevés annuels que les corporations de chemin de fer, télégraphe, téléphone, comme tout voiturier, doivent préparer pour se conformer aux prescriptions de la Commission canadienne des Transports.

(c) forgery of any such return; or

(d) signing any such return knowing it to be false. R.S., c. 234, s. 390.

335. (3) Any information furnished to the Commission by any such return, or any evidence taken by the Commission in connection therewith, shall not be open to the public, or published, but shall be for the information of the Commission only.

(4) The Governor in Council may nevertheless require the Commission to communicate to him in Council any or all information obtained by it in the manner aforesaid.

(5) The Commission may authorize any part of such information to be made public when, and in so far as, there may appear to the Commission to be good and sufficient reasons for so doing; but if the information so proposed to be made public by the Commission is of such character that such company or any other company within the legislative authority of the Parliament of Canada would, in the opinion of the Commission, be likely to object to the publication thereof, the Commission shall not authorize such information to be published without notice to such company, or any such other company, and hearing any objection that such company or any such other company, may make to such publication. R.S. c. 234, s. 391.

REINSTATEMENT IN CIVIL EMPLOYMENT ACT, R.S.C. 1952, c. 236, s. 17.

17. (1) Subject to subsection (2), information, written or verbal, obtained under this Act shall not be disclosed to any person except the Minister, or his officers in the course of their employment.

(2) The Minister or a Reinstatement Officer may

(a) disclose to an applicant or any person acting on his behalf, such information as may be necessary for the enforcement of his rights under this Act, and

c) pour faux commis dans la préparation de l'un de ces rapports; ou
d) pour signature de ces rapports, le signataire les sachant faux.
S.R. c. 234, art. 390.

335. (3) Aucun renseignement fourni à la Commission dans un rapport de ce genre, et aucun témoignage reçu par la Commission au sujet de ce rapport, ne doivent être communiqués au public ni publiés; mais ces renseignements ou ces témoignages doivent servir à l'information de la Commission seulement.

(4) Le gouverneur en conseil peut toutefois requérir la Commission de lui communiquer en conseil la totalité ou une partie des renseignements qu'elle peut avoir obtenus de la manière susdite.

(5) La Commission peut autoriser la publication de toute partie de ces renseignements, au temps et dans la mesure où elle juge qu'il y a de bonnes et suffisantes raisons pour le faire; mais si les renseignements que la Commission se propose de rendre publics sont d'une nature telle que, de l'avis de la Commission, la compagnie ou toute autre compagnie assujettie à l'autorité législative du Parlement du Canada peut s'opposer à leur publication, la Commission ne doit pas permettre qu'ils soient publiés sans en avertir la compagnie ou cette autre compagnie et sans entendre les objections que la compagnie ou cette autre compagnie pourrait faire à l'encontre. S.R., c. 234, art. 391.

LOI SUR LA REINTEGRATION DANS LES EMPLOIS CIVILS, S.R.C. 1952, c. 236, art. 17

17. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les renseignements, écrits ou verbaux, obtenus en vertu de la présente loi, ne doivent être divulgués à aucune personne, sauf au Ministre ou à ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

(2) Le Ministre ou un agent de réintégration peut:
a) divulguer à un réclamant ou à toute personne agissant en son nom, les renseignements pouvant être nécessaires pour la reconnaissance des droits du réclamant en vertu de la présente loi;

(b) disclose information obtained under this Act to a department of the Government or to a court in connection with the administration or enforcement of this Act. 1946, c. 63, s. 17.

CANADA SHIPPING ACT, R.S.C. 1970, c. S-9, s. 412(3).

412. (3) No message shall be delivered, or its contents divulged, to any person except the addressee, his accredited agent, or such properly authorized persons as are essential for the forwarding of the message to its destination.

STATISTICS ACT, S.C. 1970-71-72, c. 15, ss. 6, 16, 17, 28(b)(c), 33.

6. (1) The Chief Statistician and every person employed or deemed to be employed pursuant to this Act shall, before entering upon his duties, take and subscribe the following oath or affirmation:

I, ..., do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully and honestly fulfil my duties as an employee of Statistics Canada in conformity with the requirements of the Statistics Act, and of all rules and instructions thereunder and that I will not without due authority in that behalf disclose or make known any matter or thing that comes to my knowledge by reason of my employment.

16. (1) Subject to this section and except for the purposes of a prosecution under this Act,

(a) no person, other than a person employed or deemed to be employed under this Act, and sworn under Section 6, shall be permitted to examine any identifiable individual return made for the purposes of this Act; and

b) divulguer les renseignements obtenus en vertu de la présente loi à un ministère du gouvernement ou à un tribunal, concernant l'application ou l'exécution de cette loi. 1946, c. 63, art. 17.

LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA, S.R.C. 1970, c. S-9, art. 412(3)

412. (3) Aucun message ne doit être remis, ni sa teneur divulguée, à qui que ce soit, sauf au destinataire, à son représentant accrédité ou aux personnes dûment autorisées dont les services sont essentiels à l'envoi du message à destination.

LOI SUR LA STATISTIQUE, S.C. 1970-71-72, c. 15, articles 6, 16, 17, 28b)c), 33

6. (1) Le statisticien en chef et toute personne employée ou censée être employée en application de la présente loi doivent, avant d'entrer en fonction, prêter et souscrire le serment ou l'affirmation suivant:

Je, ..., jure (ou affirme) solennellement que j'exercerai fidèlement et honnêtement mes fonctions d'employé de Statistique Canada en conformité des prescriptions de la Loi sur la statistique, ainsi que de toutes règles et instructions établies sous son régime, et que je ne révélerai ni ne ferai connaître, sans y avoir été dûment autorisé, rien de ce qui parviendra à ma connaissance du fait de mon emploi.

16. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et sauf aux fins d'une poursuite engagée en vertu de la présente loi,

a) nul, si ce n'est une personne employée ou censée être employée en vertu de la présente loi et qui a été assermentée en vertu de l'article 6, ne doit être autorisé à prendre connaissance d'un relevé fait aux fins de la présente loi; et

(b) no person who has been sworn under section 6 shall disclose or knowingly cause to be disclosed, by any means, any information obtained under this Act in such a manner that it is possible from any such disclosure to relate the particulars obtained from any individual return to any identifiable individual person, business or organization.

(2) The Minister may, by order, authorize

(a) the particulars of any information obtained in the course of administering this Act to be communicated to a statistical agency of a province pursuant to an agreement under section 10; * and

(b) the particulars of any information collected jointly with a department or corporation pursuant to an agreement under section 11 * to be communicated to the department or corporation that was party to the collecting of the information.

(3) The Chief Statistician may, by order, authorize the following information to be disclosed:

(a) information collected by persons, organizations or departments for their own purposes and communicated to Statistics Canada before or after this section comes into force, but such information when communicated to Statistics Canada shall be subject to the same secrecy requirements to which it was subject when collected and may only be disclosed by Statistics Canada in the manner and to the extent agreed upon by the collector thereof and the Chief Statistician;

(b) information relating to a person or organization in respect of which disclosure is consented to in writing by the person or organization concerned;

---

* These sections deal with the exchange of information among administrative bodies.

b) aucune personne qui a été assermentée en vertu de l'article 6 ne doit révéler ni sciemment faire révéler, par quelque moyen, des renseignements obtenus en vertu de la présente loi de manière qu'il soit possible, grâce à de telles révélations, de rattacher à un particulier, à une entreprise ou à une organisation identifiables les détails obtenus dans un relevé qui les concerne exclusivement.

(2) Le Ministre peut, par décret, permettre

a) que les détails relatifs à des renseignements obtenus au cours de l'application de la présente loi soient communiqués à un organisme de statistique d'une province en application d'un accord conclu en vertu de l'article 10; * et

b) que les détails relatifs à des renseignements recueillis pour Statistique Canada et un département ou une corporation en application d'un accord conclu en vertu de l'article 11* soient communiqués à ce département ou à cette corporation, selon le cas.

(3) Le statisticien en chef peut, par ordre, autoriser la révélation des renseignements suivants:

a) les renseignements recueillis par des personnes, des organisations ou des départements, pour leur propre usage, et communiqués à Statistique Canada avant ou après l'entrée en vigueur du présent article; toutefois, ces renseignements sont assujettis, lorsqu'ils ont été communiqués à Statistique Canada, aux prescriptions concernant le secret auquel ils étaient assujettis lorsqu'ils ont été recueillis et ils ne peuvent être révélés par Statistique Canada que de la manière et dans la mesure où en sont convenus ceux qui les ont recueillis et le statisticien en chef;

b) les renseignements ayant trait à une personne ou à une organisation, lorsque cette personne ou organisation donne, par écrit, son consentement à leur révélation;

---

* Ces articles ont trait à des accords conclus avec des gouvernements provinciaux quant à l'échange d'information.

(c) information relating to a business in respect of which disclosure is consented to in writing by the owner for the time being of the business;

(d) information available to the public under any statutory or other law;

(e) information relating to any hospital, mental institution, library, educational institution, welfare institution or other similar non-commercial institution except particulars arranged in such a manner that it is possible to relate such particulars to any individual patient, inmate or other person in the care of any such institution;

(f) information in the form of an index or list of

(i) the names and locations of individual establishments, firms or businesses,

(ii) the products produced, manufactured, processed, transported, stored,purchased or sold, or the services provided, by individual establishments, firms or businesses in the course of their business, or

(iii) the names and addresses of individual establishments, firms or businesses that are within specific ranges of numbers of employees or persons engaged or constituting the work force; and

(g) information relating to any carrier or public utility.

17. (1) Except in respect of a prosecution under this Act, any return made to Statistics Canada pursuant to this Act and any copy of the return in the possession of the respondent is privileged and shall not be used as evidence in any proceedings whatever, and no person sworn under section 6 shall by an order of any court, tribunal or other body be required in any proceedings whatever to give oral testimony or to produce any return, document or record with respect to any information obtained in the course of administering this Act.

c) les renseignements ayant trait à une entreprise, lorsque celui qui est à ce moment-là le propriétaire de l'entreprise donne, par écrit, son consentement à leur révélation;

d) les renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit;

e) les renseignements ayant trait à un hôpital, un établissement pour malades mentaux, une bibliothèque, un établissement d'enseignement, un établissement d'assistance sociale ou autre établissement non commercial de ce genre, à l'exception des détails présentés de façon à permettre à n'importe qui de les rattacher à un malade, un pensionnaire ou une autre personne dont s'occupe un tel établissement;

f) les renseignements revêtant la forme d'un index ou d'une liste

(i) des noms et des emplacements d'établissements particuliers ou de firmes ou entreprises particulières,

(ii) des produits obtenus, manufacturés, fabriqués, préparés, transportés, entreposés, achetés ou vendus ou services fournis par des établissements particuliers ou des firmes ou entreprises particulières, au cours de leurs activités, ou

(iii) des noms et adresses d'établissements particuliers ou de firmes ou entreprises particulières qui se rangent dans des catégories déterminées quant au nombre des employés ou des personnes qui y sont engagées ou qui en constituent la main-d'oeuvre; et

g) les renseignements ayant trait à un transporteur ou à une entreprise d'utilité publique.

17. (1) Sauf dans des poursuites engagées en vertu de la présente loi, tout relevé transmis à Statistique Canada en application de la présente loi et toute copie du relevé se trouvant en la possession de l'intéressé, sont soumis au secret professionnel et ne doivent servir de preuve dans aucune procédure quelle qu'elle soit et aucune personne assermentée en vertu de l'article 6 ne peut être requise, par ordonnance d'une cour, d'un tribunal ou d'un autre organisme, dans aucune procédure quelle qu'elle soit, de faire une déposition orale ni de produire un relevé, un document ou des archives ayant trait à des renseignements obtenus au cours de l'application de la présente loi.

(2) This section applies in respect of any information that Statistics Canada is prohibited by this Act from disclosing or that may only be disclosed pursuant to an authorization under subsection (2) or (3) of section 16.

28. Every person who, after taking the oath set out in subsection (1) of section 6,

(b) in the pretended performance of his duties, obtains or seeks to obtain information that he is not duly authorized to obtain, or

(c) contravenes subsection (1) of section 16

is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

33. Every person who, after taking the oath set out in subsection (1) of section 6,

(a) wilfully discloses or divulges directly or indirectly to any person not entitled under this Act to receive the same any information obtained by him in the course of his employment that might exert an influence upon or affect the market value of any stocks, bonds or other security or any product or article, or

(b) uses any such information for the purpose of speculating in any stocks, bonds or other security or any product or article

is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both.

SURPLUS CROWN ASSETS ACT, R.S.C. 1970, c. S-20, s. 7(11) and Schedule.

7. (11) Every director shall, before acting as such, take before a justice of the peace or commissioner for taking affidavits, and file with the secretary of the Corporation, an oath of fidelity and secrecy in the form set out in the schedule. R.S., c. 260, s. 7.

(2) Le présent article s'applique à l'égard des renseignements que la présente loi interdit à Statistique Canada de révéler ou qui ne peuvent être révélés qu'en conformité d'une autorisation donnée en vertu du paragraphe (2) ou du paragraphe (3) de l'article 16.

28. Toute personne qui, après avoir prêté le serment énoncé au paragraphe (1) de l'article 6,

b) sous prétexte de l'accomplissement de ses fonctions, obtient ou cherche à obtenir des renseignements qu'elle n'est pas dûment autorisée à obtenir, ou

c) contrevient au paragraphe (1) de l'article 16,

est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de mille dollars au plus ou d'un emprisonnement de six mois au plus ou de l'une et l'autre peine.

33. Toute personne qui, après avoir prêté le serment énoncé au paragraphe (1) de l'article 6,

a) volontairement, révèle ou divulgue, directement ou indirectement, à quiconque n'est pas autorisé par la présente loi à les obtenir, des renseignements obtenus par elle dans l'exercice de ses fonctions et qui pourraient avoir une influence ou une incidence sur la valeur marchande d'actions, d'obligations ou d'autres valeurs ou d'un produit ou article,

b) se sert de tels renseignements pour spéculer sur des actions, obligations ou autres valeurs ou sur un produit ou article,

est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de cinq mille dollars au plus ou d'un emprisonnement de cinq ans au plus ou de l'une et l'autre peine.

LOI SUR LES BIENS DE SURPLUS DE LA COURONNE, S.R.C. 1970, c. S-20, art. 7(11) et Annexe

7. (11) Chaque administrateur doit, avant d'agir comme tel, souscrire, devant un juge de paix ou un commissaire aux serments et remettre au secrétaire de la Corporation, un serment de fidélité et de discrétion suivant la formule énoncée à l'annexe. S.R., c. 260, art. 7.

Schedule

Oath of Fidelity and Secrecy of Employee of Crown Assets Disposal Corporation

I, ..., solemnly and sincerely swear that I will faithfully and honestly fulfil the duties that devolve upon me and shall not divulge any knowledge or information obtained by me in the course of my employment to any one not legally entitled thereto unless expressly authorized by my superior officers.

Oath of Fidelity and Secrecy of Director or Officer of Crown Assets Disposal Corporation

I, ..., do solemnly swear that I will faithfully, truly and to the best of my judgment, skill and ability execute and perform the duties required of me as a Director or Officer, as the case may be, of Crown Assets Disposal Corporation.

I further solemnly swear that I will not communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any information relating to the affairs of the Corporation, nor will I allow any such person to inspect or have access to any books, documents or records belonging to or in the possession of the Corporation and relating to its business.
R.S., c. 260, Sch.

TARIFF BOARD ACT, R.S.C. 1970, c. T-1, ss. 5(10), 6.

5. (10) Should evidence or information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation, be given or elicited in the course of any inquiry, the evidence or information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation, respectively, but this subsection does not apply to an inquiry under subsection 4(3);

Annexe

Serment de fidélité et de discrétion d'un employé de la corporation de disposition des biens de la Couronne

Je, ..., jure solennellement et sincèrement d'accomplir avec fidélité et probité les devoirs qui me sont assignés, et de ne communiquer aucun détail ou renseignement par moi obtenu au cours de mon emploi à une personne qui n'y a pas légalement droit, sauf autorisation expresse de mes supérieurs.

Serment de fidélité et de discrétion d'un administrateur ou d'un fonctionnaire de la Corporation de disposition des biens de la Couronne

Je, ..., jure solennellement d'accomplir et de remplir avec fidélité et sincérité, ainsi qu'au mieux de mon jugement, de ma capacité et de mon habileté, les devoirs qui me sont assignés comme administrateur ou fonctionnaire, selon le cas, de la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

En outre, je jure solennellement de ne communiquer ni de permettre que soit communiqué aucun renseignement sur les affaires de la Corporation à une personne n'y ayant pas droit légalement, et de ne permettre à aucune semblable personne d'inspecter des livres, documents ou archives appartenant à la Corporation ou en sa possession et se rapportant à ses affaires, ou d'y avoir accès. S.R., c. 260, annexe.

LOI SUR LA COMMISSION DU TARIF, S.R.C. 1970, c. T-1, articles 5(10), 6

5. (10) Si des témoignages ou des renseignements d'une nature confidentielle, relativement aux affaires ou opérations de quelque personne, firme ou corporation, sont donnés ou recueillis au cours d'une enquête, les témoignages ou les renseignements ne doivent pas être rendus publics de manière qu'ils puissent servir à un commerçant concurrent ou rival de la personne, firme ou corporation, respectivement, mais le présent paragraphe ne s'applique pas à une enquête prévue sous le régime du paragraphe 4(3).

and any person who violates any of the provisions of this subsection is guilty of an offence and liable, on summary conviction, to a penalty not exceeding one thousand dollars or not more than twelve months imprisonment.

6. Whenever a report has been made under this Act, a copy thereof and a copy of the evidence, if any, taken, and of the information obtained (except such evidence and information as was of a confidential character under subsection 5(10)) in connection therewith shall be laid before Parliament by the Minister within fifteen days after the opening of the next session thereafter, or within fifteen days after the making of the report if Parliament is then in session. R.S., c. 261, s. 6.

TELEGRAPHS ACT, R.S.C. 1970, c. T-3, ss. 2, 3, 5, 6 and Schedule.

PART I

Secrecy

2. The Minister of Communications or such officer or person as he appoints for that purpose, may determine and decide that any employee in connection with any telegraph line wholly or partly under the control of the Government of Canada, shall not be required to make the declaration as to secrecy provided for in this Part. R.S., c. 262, s.2; 1968-69, c.28, s.100.

3. Subject to section 2, every person who is employed in connection with any telegraph line wholly or partly under the control of the Government of Canada as an operator or in any other capacity in which he has opportunities of becoming acquainted with information connected with matters of state or with any other information, shall, before entering upon the duties of such employment, take and subscribe a declaration in the form set forth in the schedule before a justice of the peace or before a person appointed by the Governor in Council to take declarations under this Part. R.S., c.262, s.3.

Quiconque enfreint l'une des dispositions du présent paragraphe est coupable d'une infraction et passible, après déclaration sommaire de culpabilité, d'une peine d'au plus mille dollars ou d'un emprisonnement d'au plus douze mois.

6. Lorsqu'un rapport a été dressé en exécution de la présente loi, le Ministre doit présenter au Parlement, dans les quinze jours de l'ouverture de la session suivante, ou dans les quinze jours après que le rapport a été dressé si le Parlement est alors en session, un exemplaire de ce rapport et un exemplaire des témoignages entendus, s'il en est, et des renseignements obtenus sur ce sujet (sauf les témoignages et les renseignements confidentiels d'après le paragraphe 5(10).) S.R., c. 261, art. 6.

LOI SUR LES TELEGRAPHES, S.R.C. 1970, c. T-3, articles 2, 3, 5, 6 et annexe

PARTIE I

Secret

2. Le ministre des Communications, ou le fonctionnaire ou la personne qu'il nomme pour cette fin, peut déterminer et décider qu'un fonctionnaire dont l'emploi est connexe à une ligne de télégraphe totalement ou partiellement assujettie au contrôle du gouvernement du Canada, n'est pas tenu de souscrire, quand au secret à garder, la déclaration prévue dans la présente Partie. S.R., c. 262, art. 2; 1968-69, c. 28, art. 100.

3. Sous réserve de l'article 2, toute personne dont l'emploi est connexe à une ligne de télégraphe totalement ou partiellement assujettie au contrôle du gouvernement du Canada en qualité de télégraphiste ou en quelque autre qualité, qui la met en position de prendre connaissance de renseignements qui se rattachent aux affaires d'Etat, ou d'autres renseignements, doit, avant d'entrer dans l'exercice des fonctions de cet emploi, prêter et souscrire devant un juge de paix, ou devant une personne nommée par le gouverneur en conseil pour recevoir des déclarations sous l'autorité de la présente Partie, une déclaration suivant la formule reproduite à l'annexe. S.R., c. 262, art. 3.

5. Every person who has made the declaration hereinbefore mentioned, and who, either directly or indirectly, divulges to any person, except when lawfully authorized or directed to do so, any information that he acquires by virtue of his employment, is guilty of an offence against this Part, and is liable on summary conviction before a justice of the peace to a fine not exceeding one hundred dollars and not less than fifty dollars, or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both fine and imprisonment. R.S., c. 262, s. 5.

6. Every telegraph operator or other person in the employ of a telegraph company, who divulges the contents of any telegram, except when lawfully authorized or directed to do so, is guilty of an offence against this Part, and is liable on summary conviction before a justice of the peace to a fine not exceeding one hundred dollars and not less than fifty dollars, or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both fine and imprisonment. R.S., c. 262, s. 6.

Schedule

I. A.B. solemnly and sincerely promise and declare that I will faithfully and honestly fulfil the duties which devolve upon me as operator (or in other capacity, as the case may be) upon (state the line of telegraph), and that I will not, either directly or indirectly, divulge to any person, except when lawfully authorized or directed so to do,any information that I acquire by virtue of my employment as such operator (or in other capacity, as the case may be).

(Signature)

A.B.

Declared before me,)
etc.)

R.S., c. 262, Sch.

5. Toute personne qui a fait la déclaration ci-dessus mentionnée et qui, directement ou indirectement, dévoile à qui que ce soit, excepté lorsqu'elle en reçoit légalement l'autorisation ou l'ordre, quelque renseignement venu à sa connaissance en vertu de son emploi, est coupable de contravention à la présente Partie et passible, après déclaration sommaire de culpabilité devant un juge de paix, d'une amende d'au moins cinquante dollars et d'au plus cent dollars, ou d'un emprisonnement de six mois au plus, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement. S.R., c. 262, art. 5.

6. Tout télégraphiste ou toute autre personne employée par une compagnie de télégraphe, qui dévoile le contenu d'un télégramme, excepté lorsqu'il ou elle en reçoit légalement l'autorisation ou l'ordre, est coupable de contravention à la présente Partie et passible, après déclaration sommaire de culpabilité devant un juge de paix, d'une amende d'au moins cinquante dollars et d'au plus cent dollars, ou d'un emprisonnement de six mois au plus, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement. S.R., c. 262, art. 6.

Annexe

Je, A.B., promets et déclare solennellement et sincèrement que je remplirai fidèlement et honnêtement les devoirs qui m'incombent comme télégraphiste (ou en autre qualité,selon le cas) sur (mentionner la ligne télégraphique) et que je ne dévoilerai à personne, ni directement ni indirectement, excepté lorsque j'en recevrai légalement l'autorisation ou l'ordre, aucun renseignement venu à ma connaissance en vertu de mon emploi comme télégraphiste (ou en autre qualité, selon le cas).

(Signature)
A.B.

Déclaré devant moi,)
etc.)

R.S., c. 262, annexe.

CANADA TEMPERANCE ACT, R.S.C. 1970, c. T-5, ss. 32, 71-73.

32. Every agent, on being admitted to the polling station, shall take an oath in Form H to keep secret the space on the ballot paper in which any voter marks his ballot paper in his presence, as hereinafter required. R.S., c. 30,s. 32.

Form H

Form of Oath of Secrecy

I, the undersigned, E.F., agent for the electors of the County (or City) of , interested in promoting (or opposing) the adoption of a petition to the Governor General for the bringing into force in the said County (or City) of Part II of the Canada Temperance Act, solemnly swear (or if he be one of the persons permitted by law to affirm in civil cases, solemnly affirm,promise and declare) that I will keep secret the way in which any of the voters at the polling station in the polling district No. , marks his ballot in my presence, at this polling of votes for or against such petition. So help me God.

.....
(Signature) E.F.

Sworn (or affirmed) at this day of
A.D. 19 , before me.

.....
A.B.,
Returning Officer

.....
or C.D.,
Justice of the Peace

71. (1) Every officer and agent in attendance at a polling place shall maintain and aid in maintaining the secrecy of the voting at such polling place; and shall not communicate, before the poll is closed, to any person any information as to whether any person on the voters' list has or has not applied for a ballot paper, or voted at that polling place.

LOI CANADIENNE SUR LA TEMPERANCE, S.R.C. 1970, c. T-5, articles 32, 71-73

32. Chaque agent, en étant admis au bureau de scrutin, prête serment suivant la formule H de garder le secret sur le bulletin marqué en sa présence par quelqu'un des électeurs, ainsi qu'il est ci-dessous prévu. S.R., c. 30, art. 32.

Formule H

Formule du serment du secret

Je, soussigné, E.F., agent des électeurs du comté (ou de la cité) de , intéressé à concourir (ou s'opposer) à l'adoption d'une pétition faite au gouverneur général pour la mise en vigueur dans ledit comté (ou dans ladite cité) de la Partie II de la Loi canadienne sur la tempérance, jure solennellement (ou, si la personne est de celles à qui la loi permet de faire affirmation dans les causes civiles, affirme, promets et déclare solennellement) que je garderai le secret sur la manière dont tout votant au bureau de votation de l'arrondissement de scrutin n° , aura marqué son bulletin en ma présence, pendant le présent scrutin pour ou contre ladite pétition. Ainsi Dieu me soit en aide.

.....
(Signature) E.F.

Assermenté (ou affirmé) à ce jour de A.D. 19 , devant moi.

.....
A.B.,
Officier rapporteur

.....
ou C.D.,
Juge de paix

71. (1) Tous les fonctionnaires et agents présents à un bureau de scrutin doivent garder et aider à garder le secret du scrutin, à ce bureau, et ne communiquer à personne, avant la clôture du scrutin, quelque renseignement au sujet du fait qu'une personne inscrite sur la liste électorale a ou n'a pas réclamé son bulletin ou voté à ce bureau.

(2) No officer or agent, or any other person whatever, shall interfere with or attempt to interfere with a voter when marking his vote, or otherwise attempt to obtain,at the polling place, information as to how any voter at such polling place is about to vote, or has voted.

(3) No officer or agent or other person shall communicate, at any time, to any person, any information obtained at a polling place, as to how any voter at such polling place is about to vote or has voted. R.S.,c. 30, s. 71.

72. Every officer and agent in attendance at the counting of the votes shall maintain and aid in maintaining the secrecy of the voting, and shall not attempt to ascertain, at such counting, or communicate any information obtained at such counting, as to how any vote is given in any particular ballot paper. R.S., c. 30, s. 72.

73. No person shall, directly or indirectly, induce any voter to display his ballot paper after he has marked it, so as to make known to any person how he has so marked his ballot paper. R.S., c. 30, s. 73.

TEXTILE AND CLOTHING BOARD ACT, S.C. 1970-71-72, c. 39, s. 23.

23. Where information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation is given or elicited in the course of any inquiry, the information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation.

TRANSLATION BUREAU ACT, R.S.C. 1970, c. T-13, s. 7.

7. (1) Every officer, translator, clerk or other person employed in the execution of any duty or function under this Act or under any regulation made in pursuance thereof, before entering on his duties,shall take and subscribe the oath of allegiance and also the following oath:

(2) Nul fonctionnaire ou agent ni qui que ce soit ne doit intervenir ni tenter d'intervenir auprès d'un électeur lorsqu'il marque son bulletin, ni autrement tenter d'obtenir au bureau de scrutin, un renseignement sur la manière dont un électeur se propose de voter ou a voté à ce bureau.

(3) Nul fonctionnaire ou agent non plus que nulle autre personne ne doit communiquer à quelque moment, à qui que ce soit, un renseignement obtenu à un bureau de scrutin sur la manière dont un électeur se propose de voter ou a voté à ce bureau. S.R., c. 30, art. 71.

72. Tous les fonctionnaires et agents qui assistent au dépouillement du scrutin doivent garder et aider à garder le secret du vote, et ne pas chercher à connaître, pendant l'opération, comment un vote a été exprimé dans un bulletin particulier, ni communiquer un renseignement obtenu à ce sujet pendant le dépouillement. S.R., c. 30, art. 72.

73. Nul ne doit induire, ni directement ni indirectement, un votant, après que celui-ci a marqué son bulletin, à le montrer pour faire connaître à qui que ce soit comment il a voté. S.R., c. 30, art. 73.

LOI SUR LA COMMISSION DU TEXTILE ET DU VETEMENT, S.C. 1970-71-72, c. 39, art. 23

23. Lorsque des renseignements de nature confidentielle, relatifs aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation sont donnés ou révélés au cours d'une enquête, ces renseignements ne doivent pas être rendus publics de sorte qu'un concurrent ou rival de la personne, de la firme ou de la corporation puisse s'en servir.

LOI SUR LE BUREAU DES TRADUCTIONS, S.R.C. 1970, c. T-13, art. 7

7. (1) Avant d'entrer en fonction, tout fonctionnaire, traducteur, commis ou autre personne, employé à l'accomplissement de quelque devoir ou fonction découlant de la présente loi ou d'un règlement établi sous son régime doit prêter et souscrire le serment d'allégeance, ainsi que le serment suivant:

I, ..., solemnly swear that I will faithfully and honestly fulfil my duties as ..... in conformity with the requirements of the Translation Bureau Act and of all orders in council, regulations and instructions issued in pursuance thereof, and that I will not, without due authority in that behalf, disclose or make known any matter or thing that comes to my knowledge by reason of my employment as such.

UNEMPLOYMENT INSURANCE ACT 1971, 1970-71, S.C., c. 48, ss. 114, 143.

114. Information, written or oral, obtained by the Commission from any person under this Act or any regulation thereunder shall be made available only to the employees of the Commission in the course of their employment and such other persons as the Commission deems advisable, and neither the Commission nor any of its employees is compellable to answer any question concerning such information, or to produce any records or other documents containing such information as evidence, in any proceedings not directly concerned with the enforcement or interpretation of this Act or the regulations.

143. (1) Information, written or oral, obtained by the Minister or the Department of Manpower and Immigration from any person under this Part or any regulation thereunder shall be made available only to the employees of the Department of Manpower and Immigration in the course of their employment and such other persons as the Minister deems advisable, subject to such regulations as the Governor in Council may make in that behalf.

(2) Neither the Minister nor any of the employees of the Department of Manpower and Immigration is compellable to answer any question concerning any information described in subsection (1) or to produce any records or other documents containing such information as evidence, in any proceedings not directly concerned with the enforcement or interpretation of this Part or the regulations made thereunder.

Je, ..., jure solennellement de remplir fidèlement et honnêtement mes devoirs de .....en conformité des prescriptions de la Loi sur le Bureau des traductions et de tous les décrets, règlements et instructions émis sous son régime, et de ne divulguer ni faire connaître aucune question ou chose venant à ma connaissance en raison de mon emploi à ce titre, sans y avoir été régulièrement autorisé.

LOI DE 1971 SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE, S.C. 1970-71, c. 48, articles 114, 143

114. Ne doivent avoir accès aux renseignements écrits ou verbaux obtenus de quiconque par la Commission en vertu de la présente loi ou d'un règlement y afférent que les employés de la Commission dans l'exercice de leurs fonctions et les autres personnes à qui elle juge souhaitable d'en permettre l'accès. Ni la Commission ni aucun de ses employés ne peuvent être contraints de répondre à une question concernant ces renseignements ni de produire des registres, documents ou autres pièces contenant ces renseignements à titre de preuve dans des procédures sans rapport direct avec l'exécution ou l'interprétation de la présente loi ou des règlements.

143. (1) Ne doivent avoir accès aux renseignements écrits ou verbaux obtenus de quiconque par le Ministre ou le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration en application de la présente Partie ou d'un règlement y afférent, que les employés du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration dans l'exercice de leurs fonctions et les autres personnes à qui le Ministre juge souhaitable d'en permettre l'accès, sous réserve des règlements que le gouverneur en conseil peut établir à cet égard.

(2) Ni le Ministre ni aucun employé du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration ne peuvent être contraints de répondre à une question concernant des renseignements visés au paragraphe (1) ni de produire des registres, documents ou autres pièces contenant ces renseignements à titre de preuve dans des procédures sans rapport direct avec l'exécution ou l'interprétation de la présente Partie ou des règlements établis sous son régime.

VISITING FORCES ACT, R.S.C. 1970, c. V-6, s. 20 (Part IV).

PART IV

Security Provisions

20. Subject to section 21, the Official Secrets Act applies and shall be construed as applying in respect of a designated state as though

(a) a reference in that Act to "office under Her Majesty" included any office or employment in or under any department or branch of the government of a designated state;

(b) a reference in that Act to "prohibited place" included

(i) any work of defence belonging to or occupied or used by or on behalf of a designated state including arsenals, armed forces establishments or stations, factories, dockyards, mines, minefields, camps, ships, aircraft, telegraph, telephone, wireless or signal stations or offices, and places, other than diplomatic premises of designated states, used for the purpose of building, repairing, making or storing any munitions of war or any sketches, plans, models, or documents relating thereto, or for the purpose of getting any metals, oil or minerals of use in time of war, and

(ii) any place, not belonging to a designated state, where any munitions of war or any sketches, models, plans or documents relating thereto, are being made, repaired, obtained or stored under contract with, or with any person on behalf of a designated state, or otherwise on behalf of a designated state;

(c) a reference in that Act to "safety or interests of the state" or to "interest of the state" or to "public interest" included the safety and security interests of a designated state;

(d) a reference in that Act to "contract made on behalf of Her Majesty" included a contract made on behalf of a designated state;

LOI SUR LES FORCES ETRANGERES PRESENTES AU CANADA, S.R.C. 1970, c. V-6, art. 20 (Partie IV)

PARTIE IV

Dispositions relatives à la sécurité

20. Sous réserve de l'article 21, la Loi sur les secrets officiels s'applique et doit s'interpréter comme s'appliquant à l'égard d'un Etat désigné de la même manière que si

a) une mention, dans ladite loi d'une "fonction sous Sa Majesté" comprenait une fonction ou un emploi dans quelque ministère, département ou direction du gouvernement d'un Etat désigné, ou y ressortissant;

b) une mention, dans ladite loi, d'un "endroit prohibé" comprenait

(i) tout ouvrage de défense appartenant à un Etat désigné, ou occupé, ou utilisé par cet Etat, ou pour le compte dudit Etat, y compris les arsenaux, les établissements ou postes des forces armées, les usines, les chantiers de construction et de réparation de navires, les mines, les champs de mines, les camps, les navires, les aéronefs, les stations ou bureaux de télégraphe, de téléphone, de radiotélégraphie ou de signalisation, et les endroits (autres que des locaux diplomatiques d'Etats désignés) utilisés pour l'établissement, la réparation, la production ou l'emmagasinage de munitions de guerre, ou de croquis, plans, modèles ou documents y relatifs, ou en vue d'obtenir des métaux, du pétrole ou des minéraux utiles en temps de guerre, et

(ii) tout endroit, n'appartenant pas à un Etat désigné, où des munitions de guerre ou des croquis, modèles, plans ou documents y relatifs, sont fabriqués, réparés, obtenus ou emmagasinés soit en vertu d'un contrat conclu avec un Etat désigné ou avec toute personne pour le compte d'un tel Etat soit autrement pour le compte d'un tel Etat;

c) une mention, dans ladite loi, de "la sécurité ou des intérêts de l'Etat" ou des "intérêts de l'Etat", ou de "l'intérêt public", comprenait les intérêts de sécurité et sûreté d'un Etat désigné;

d) une mention, dans ladite loi, d'un "contrat passé pour le compte de Sa Majesté" comprenait un contrat conclu pour le compte d'un Etat désigné;

(e) the expression "appointed by or acting under the authority of Her Majesty" in that Act included the expression "appointed by or acting under the authority of the government of a designated state"; and

(f) a reference in that Act to "any member of Her Majesty's forces" included a member of the visiting force of a designated state. 1967-68, c. 23, s. 20.

VOCATIONAL REHABILITATION OF DISABLED PERSONS ACT, R.S.C. 1970, c. V-7, s. 6.

6. (1) The Minister may undertake research in respect of vocational rehabilitation for disabled persons and may, where he deems it appropriate, undertake such research in cooperation with any province.

(2) The Minister may collect, compile, analyze, abstract and publish information relating to any research undertaken by him pursuant to this section. 1960-61, c. 26, s. 6.

YUKON ACT, NORTH WEST TERRITORIES ACT, AND CANADA ELECTIONS ACT, S.C. 1974, c. 5, s. 9 amending the Northwest Territories Act, R.S.C. 1970, c. N-22, s. 6.

6. The Commissioner and the Deputy Commissioner shall, before assuming the duties of their respective offices, take and subscribe, in such manner as the Governor in Council may prescribe, such oaths of office and allegiance as the Governor in Council may prescribe.

e) l'expression "nommée par Sa Majesté ou agissant sous son autorité", dans ladite loi, comprenait l'expression "nommée par le gouvernement d'un Etat désigné ou agissant sous l'autorité de ce gouvernement", et de la même manière que si

f) une mention dans ladite loi, "d'un membre des forces de Sa Majesté" comprenait un membre de la force d'un Etat désigné présente au Canada. 1967-68, c. 23, art. 20.

LOI SUR LA READAPTATION PROFESSIONNELLE DES INVALIDES, S.R.C. 1970, c. V-7, art. 6

6. (1) Le Ministre peut entreprendre des recherches en ce qui concerne la réadaptation professionnelle des invalides et peut, s'il le juge opportun, entreprendre de telles recherches en coopération avec l'une quelconque des provinces.

(2) Le Ministre peut recueillir, établir, analyser, résumer et publier des renseignements relatifs à toute recherche entreprise par lui en vertu du présent article. 1960-61, c. 26, art. 6.

LOI SUR LE YUKON, TERRITOIRE DU NORD-OUEST ET LOI ELECTORALE DU CANADA, S.C. 1974, c. 5, art. 9 modifiant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, 1970, S.R.C. c. N-22, art. 6

6. Le commissaire et le commissaire adjoint doivent, avant d'assumer les fonctions de leur charge respective, prêter et souscrire les serments d'office et d'allégeance prescrits par le gouverneur en conseil, de la manière que celui-ci prescrit.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEME
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From Sunshine Association:

Miss Elizabeth Block, Research Director;

Mr. Jeffry Lyons, Q.C., Vice-President.

De Sunshine Association:

M[lle] Elizabeth Block, directrice de la recherche;

M. Jeffry Lyons, c.r., vice-président.

Government
Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Thursday, April 20, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 24

Le jeudi 20 avril 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

LIBRARY
MAY 24 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

26360—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*)
Béchard
Brewin
Gauthier (*Ottawa-Vanier*)
Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:
M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond
Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M^me^)
Joyal
Lambert (*Bellechasse*)
Leblanc (*Laurier*)
McKinley—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 20, 1978
(25)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:18 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*) and Béchard.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1*).

The Joint Chairman, Senator Forsey read a letter dated April 11, 1978 from the Chairman of the Public Service Commission, Mr. Gallant, relating to Section 7.2 of the PSC Regulations.

It was agreed,—That the Joint Chairman write to Mr. Gallant with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/74-79, SOR/77-725 Canso Zone Marine Traffic Regulations, and amendment, SOR/76-250, SOR/76-251 Ontario Greenhouse Vegetable Regulations.

On SOR/77-142 Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-597 Fuels Information Regulations, No. 1.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Fisheries and the Environment with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

Variation Orders made "notwithstanding" particulr provisions of the Canada Oil and Gas Lands Regulations

SOR/77-769—Territorial Coal Regulations, amendment

SOR/77-770—Canada Mining Regulations, amendment

On SOR/76-191, SOR/76-740, SOR/76-741, SOR/76-742, SOR/77-201, SOR/77-691, SOR/77-1043, SOR/78-26 1½ per cent per month surcharge on "Tolls" imposed by by-laws under section 14, National Harbours Board Act.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 AVRIL 1978
(25)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 18 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (*Grenville-Carleton*) et Béchard.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^lle^ Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1*).

Le sénateur Forsey, coprésident, fait lecture d'une lettre en date du 11 avril 1978 du président de la Commission de la Fonction publique, M. Gallant, relativement à l'article 7.2 des règlements de la CFP.

Il est convenu,—Que le coprésident écrive à M. Gallant concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les DORS/74-79, DORS/77-725,—Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso, et Modification DORS/76-250, DORS/76-251, Règlements relatifs aux légumes de serre de l'Ontario.

Quant au DORS/77-142—Règlement sur les fruits et les légumes frais—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires du Comité.

DORS/77-597—Règlement n° 1 concernant les renseignements sur les combustibles.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Pêches et de l'Environnement concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

Décrets modificatifs adoptés «nonobstant» les dispositions des règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada

DORS/77-769—Règlements territoriaux concernant la houille—Modification

DORS/77-770—Règlements régissant l'exploitation minière au Canada—Modification.

Quant aux DORS/76-191, DORS/76-740, DORS/76-741, DORS/76-742, DORS/77-201, DORS/77-691, DORS/77-1043, DORS/78-26,—Droits additionnels de 1½ p. 100 par mois imposés par les règlements établis en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/77-395—Broadcasting Licence Fees Regulations

SOR/76-291—Cruising Altitudes Order

SOR/76-216, SOR/76-361, SOR/76-772,—Air Regulations, amendments

SOR/77-273—Prohibited and Restricted Airspace Order, amendment

SOR/77-504—Pipe Crossings Under Railways (No. E-10) Regulations

SOR/77-619—Cultural Property Export Regulations

SOR/77-620—Canadian Cultural Property Export Control List

SI/77-151—Cultural Property Export and Import Act Proclaimed in Force September 6, 1977

SOR/77-760—General Radio Regulations, Part I, amendment

SOR/77-765—Passenger Transportation Services Exemption Regulations

SOR/77-828—Seal Protection Regulations, amendment

SOR/77-1042—Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment

SOR/77-527, SOR/77-1053—Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendments

SI/76-175, SI/76-176, SI/76-177, SI/77-51, SI/77-52—Excluding . . . from the Operation of sections 10 and 20 of the Public Service Act

SOR/76-219, SOR/76-341, SOR/77-18, SOR/77-372, SOR/77-452, SOR/77-622, SOR/77-623—Special Appointment Regulations, No. 6—No. 12

SOR/77-1070—Federal Labour Intensive Projects Employment Regulations

SOR/77-68—Penitentiary Service Regulations, amendment

SOR/77-322—Seeds Variety Order

SOR/77-600—Lobster Fishery Regulations, amendment

SOR/77-621—Harbour of Saint John Boundaries determined

SOR/77-643—Sir Wilfrid Laurier National Historic Park Order

SOR/77-645—Exemption from Charges (Experimental Purposes) Order

SI/77-161—Shepherd Boats Limited Remission Order, 1976

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/77-395—Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion

DORS/76-291—Ordonnance sur les altitudes de croisière

DORS/76-216, DORS/76-361, DORS/76-772—Règlement de l'Air—Modifications

DORS/77-273—Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou réglementés—Modification

DORS/77-504—Règlement sur le passage de conduits sous les chemins de fer (nº E-10)

DORS/77-619—Règlement sur l'exportation de biens culturels

DORS/77-620—Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée

TR/77-151—Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels proclamée en vigueur le 6 septembre 1977

DORS/77-760—Règlement général sur la radio, Partie I—Modification

DORS/77-765—Règlement d'exemption de taxe d'accise (transport de passagers)

DORS/77-828—Règlement de protection des phoques—Modification

DORS/77-1042—Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification

DORS/77-527, DORS/77-1053—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs—Modifications

TR/76-175, TR/76-176, TR/76-177, TR/77-51, TR/77-52—Exclusion de . . . des dispositions des articles 10 et 20 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

DORS/76-219, DORS/76-341, DORS/77-18, DORS/77-372, DORS/77-452, DORS/77-622, DORS/77-623—Règlement portant affectation spéciale nº 6—nº 12

DORS/77-1070—Règlement sur l'emploi dans le cadre des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre

DORS/77-68—Règlement sur le service des pénitenciers—Modification

DORS/77-322—Ordonnance sur les variétés de semences

DORS/77-600—Règlement de pêche du homard—Modification

DORS/77-621—Limites du port de Saint-Jean déterminées

DORS/77-643—Décret sur le parc historique national de Sir Wilfrid Laurier

DORS/77-645—Décret d'exemption de redevances d'exportations (pétrole pour fins expérimentales)

TR/77-161—Décret de remise de droits de douane (Shepherd Boats Limited) (1976)

SI/77-212—Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment

SI/77-214—Public Markets Declared Stockyards

SI/77-226—Air Transportation Tax Implementation Remission Order

SI/77-227—Abandonment of Branch Lines Prohibition Order No. 10

SI/77-228—Iberville Designated Area Order

SI/77-229—St-Sauveur-Nord Designated Area

SI/77-230—Welles Corporation Limited Remission Order

SI/77-231—Proclamation (Criminal Law Amendment Act, 1975)

SI/77-237—Transfer of Duties of the Minister of Finance Under the Canada Student Loans to the Secretary of State

SI/77-232—Proclamation (An Act to amend the Customs Tariff) (No. 2)

SI/77-240—Withdrawal from Disposal of Lands in the Yukon Territory

SI/77-241—1977 Truce Teams Abroad Remission Order

SI/77-244—Machines and Accessories Parts Remission Order, amendment

SI/77-245—New Brunswick Mainland—Deer, Campobello and Grand Manan islands Power Interconnection Remission Order

SI/77-246—Designating Certain Portions of the Public Service as Part of the Public Service

SI/77-247—Proclamation (An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act) and the Foreign Insurance Companies Act

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:12 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TR/77-212—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—Modification

TR/77-214—Machés à bestiaux déclarés parcs à bestiaux

TR/77-226—Décret sur l'exécution de la remise de taxe de transport aérien

TR/77-227—Décret d'interdiction d'abandon d'embranchements, (nº 10)

TR/77-228—Décret de désignation de zone pour prêt d'habitation (Iberville)

TR/77-229—Décret de désignation de zone (St-Sauveur-Nord)

TR/77-230—Décret de remise de droits de douane (Welles Corporation Limited)

TR/77-231—Proclamation (Loi de 1975 modifiant le droit criminel)

TR/77-237—Transfert de fonctions du ministre des Finances en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants au secrétaire d'État

TR/77-232—Proclamation (Loi modifiant le tarif des douanes) (Nº 2)

TR/77-240—Certaines terres dans le territoire du Yukon soustraites à l'aliénation

TR/77-241—Décret de remise des droits de douane (cadeaux des observateurs à l'étranger) (1977)

TR/77-244—Décret de remise à l'égard de pièces de machines et d'accessoires—Modification

TR/77-245—Décret de remise sur le raccordement énergétique du Nouveau-Brunswick continental aux îles Deer, Campobello et Grand Manan

TR/77-246—Désignation de certains éléments de la Fonction publique pour être partie de la Fonction publique

TR/77-247—Proclamation (Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurances étrangères)

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires du conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 20, 1978

• 1116

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have a considerable volume of material before us this morning, and there is one thing I should like to bring up first, as it were, a notice of something we may have to be dealing with a little later. I have had a letter from Mr. Gallant, the Chairman of the Public Service Commission in which he says that he encloses a copy of an amendment to the famous Section 7(2) of the Public Service Commission regulations. Well, I had better read the letter:

> When the Commission appeared before your Committee on February 9, 1978, it was understood that Section 7.2 of the Public Service Commission Regulations would be amended to comply with the views expressed by your Committee.
>
> You will find enclosed a copy of the amendment which has received approval from the Legal Counsel of the Privy Council, Mr. A. S. Ross, as well as that of your own Counsel, Mr. G. C. Eglington.
>
> The amendment has been sent for publication in the next issue of the *Canada Gazette* Part II.
>
> I trust that the amendment will meet the requirements of your Committee. I am writing a similar letter to Mr. Baldwin.

Well, Mr. Eglington tells me that there has evidently been some misunderstanding, that while he looked at the proposed amendment in draft and suggested, if I understood him correctly, certain minor changes, he did not approve it, nor is he prepared at present to give an opinion on it as he wishes to study it more completely. I think that is correct, Mr. Eglington?

Mr. G. C. Eglington (Legal Counsel to the Committee): That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I hope I have not traduced what you told me or misunderstood it.

Accordingly, I think I had probably better write to Mr. Gallant and tell him that he is under a misapprehension in this matter and that he will be hearing from us later.

Mr. Baker: Did he give you, Mr. Chairman, an indication of when they intend to gazette? Was there any indication in the letter or any discussion that you or perhaps Mr. Eglington may have had with him.

Mr. Eglington: Well it did not appear in the *Gazette* that came out last Wednesday. I am not sure yet whether it has received the approval of the Governor in Council which is necessary.

Mr. Baker: Yes. So in other words . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): One would think that it had because he says "has been sent for publication". They would surely not send it for publication before they got the approval of the Governor in Council, would they?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 20 avril 1978

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons beaucoup de documents ici ce matin, mais je voudrais d'abord vous donner avis d'une question dont il nous faudra peut-être traiter un peu plus tard. J'ai reçu une lettre de M. Gallant, président de la Commission de la fonction publique. Il m'annonce qu'il joint le texte d'un amendement au fameux paragraphe 2 de l'article 7 du règlement de la Commission de la fonction publique. Je vous lis la lettre:

> Lorsque la commission a comparu devant votre comité le 9 février 1978, nous avions convenu de modifier le paragraphe 2 de l'article 7 du règlement de la Commission de la fonction publique conformément aux désirs du comité.
>
> Vous trouverez ci-joint le texte de l'amendement qui a été approuvé par le conseiller juridique du conseil privé, M. A. S. Ross, ainsi que par votre propre conseiller, M. G. C. Eglington.
>
> L'amendement en question sera publié dans le prochain numéro de la Gazette du Canada, partie II.
>
> Je pense qu'il répond bien aux désirs du comité et je vais adresser une lettre similaire à M. Baldwin.

M. Eglington m'avise qu'il y a certainement eu quelque malentendu, car s'il a bien examiné l'amendement proposé et suggéré, si je l'ai bien compris, certaines modifications mineures, il ne l'a pas approuvé et ne s'est pas déclaré disposé à donner son avis sans l'avoir davantage étudié. C'est bien cela, monsieur Eglington?

M. G. C. Eglington (Conseiller juridique du comité): C'est cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'espère ne pas avoir mal interprété ou mal compris ce que vous m'avez dit.

Aussi je crois qu'il serait probablement mieux que j'écrive à M. Gallant qu'il y a eu un malentendu et que nous lui en reparlerons.

M. Baker: Indique-t-il, monsieur le président, quand ils ont l'intention de publier cela à la Gazette? Est-ce dans sa lettre ou vous en a-t-il parlé à vous ou à M. Eglington?

M. Eglington: En tout cas ce n'était pas dans la Gazette sortie mercredi dernier. Je ne sais d'ailleurs pas si l'amendement a été dûment approuvé par le gouverneur en conseil.

M. Baker: Bon. Autrement dit . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Probablement puisqu'il déclare «a été envoyé pour publication». On ne l'aurait certainement pas envoyé sans l'approbation du gouverneur en conseil, n'est-ce pas?

[*Texte*]

Mr. Eglington: They may be eliding the whole process because it goes for approval and it is sent for publication from the Privy Council Office.

Mr. Baker: Yes, that is why I raised the question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, is it agreeable that I should write Mr. Gallant and tell him that our counsel did not give his approval and wishes to have more time to study the proposed amendment?

Mr. Baker: Yes, and I suppose fairly quickly, if by chance it has been approved, before it is gazetted.

Mr. Eglington: Well, of course technically this Committee has no jurisdiction over the amendment until it is in fact made.

Senator Godfrey: . . . a misapprehension and has gone and used a process which—we had better let him know.

Mr. Eglington: As I understand the situation, on the day two weeks ago when I saw the draft on my way to inspect the Royal Hudson locomotive, it was being dealt with and processed that very afternoon. So I do not think that anything I might have to say about it now will affect it. I am sure it has in fact been made.

The Joint Chairman (Senator Forsey): How in the world did they get the impression that you had given your approval?

Mr. Eglington: I do not know. I had an interesting discussion with the legal adviser to the Public Service Commission about the dawning of the age of absolute merit, but apart from that I cannot imagine how the idea was given. I reserved consideration. It is quite a lengthy rewriting of the old brief Section 7.2. The same draft that I saw had in fact been shown to Ottawa area M.P.s at luncheon on the same day, and so it was not a secret document.

• 1120

Mr. Baker: A luncheon I did not attend, unfortunately. I was tied up in some other ways.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The first item we have on the agenda this morning is SOR/74-79, SOR/77-725,—Canso Zone Marine Traffic Regulations and amendment. This has been before the Committee already, and I think all that is necessary now is to print the letter of Mr. Eglington to Mr. Scott of December 13, 1977. That is all, is it not?

Mr. Eglington: That is correct.

December 13, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister . . .
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA.

Dear Mr. Scott:

Re: SOR/74-79, Canso Zone Marine Traffic Regulations

[*Traduction*]

M. Eglington: Peut-être escamote-t-il tout le processus en le soumettant à l'approbation du bureau du Conseil privé qui l'envoie directement à la publication.

M. Baker: Oui, c'est pourquoi j'ai soulevé la question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, il est donc bien entendu qu'il me faut écrire à M. Gallant pour lui expliquer que notre conseiller ne lui a pas donné son approbation et souhaite disposer de plus de temps pour étudier l'amendement proposé?

M. Baker: Oui, et je suppose qu'il vous faut agir assez rapidement au cas où l'approbation aurait déjà été donnée.

M. Eglington: Ma foi, techniquement parlant, le comité n'a aucune compétence sur l'amendement tant qu'il n'a pas force de loi.

Le sénateur Godfrey: Ce serait donc un malentendu qui l'aurait mené à avoir recours à un processus qui . . . De toute façon il vaut mieux l'avertir.

M. Eglington: A mon avis lorsqu'il y a deux semaines j'ai vu le projet d'amendement alors que j'allais inspecter la locomotive Royal Hudson, tout devait être fait cet après-midi-là. Je ne pense donc pas qu'une intervention de ma part maintenant changerait quoi que ce soit. Je suis d'ailleurs certain que la chose est faite.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors comment ont-ils pu avoir l'impression que vous aviez donné votre approbation?

M. Eglington: Je n'en sais rien, j'ai eu un entretien intéressant avec le conseiller juridique de la Commission de la fonction publique quant à l'apparition de l'ère du mérite absolu, mais pour le reste je ne vois vraiment pas comment ils ont pu arriver à cette conclusion. Je voulais étudier l'amendement à tête reposée. C'est une nouvelle version assez longue de l'ancien paragraphe 2 de l'article 7 qui, lui, était plutôt bref. Le texte que j'ai vu avait en fait été montré aux députés de la région d'Ottawa, le même jour, à l'occasion d'un déjeuner, si bien qu'il n'était plus secret.

M. Baker: Je n'avais d'ailleurs malheuresement pas pu assister à ce repas. J'étais occupé par ailleurs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Premier article à notre ordre du jour ce matin, DORS/74-79, DORS/77-725, Règlements sur le trafic maritime dans la zone de Canso et amendements. Nous en avons déjà parlé, et maintenant, je crois, la seule chose nécessaire est d'imprimer la lettre de M. Eglington à M. Scott le 13 décembre 1977. C'est tout, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le 13 décembre 1977

Monsieur G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal . . .
Opérations
Ministère des Transports
OTTAWA

Monsieur,

Objet: DORS/74-79, Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso

[*Text*]

I have been looking over all the matters touched upon by the Committee in its Second Report in order to itemize any not satisfactorily dealt with for possible inclusion in the Fourth Report. I note that the definition of "pollutant" has been inserted in the above Regulations.

The second point in those Regulations about which the Committee was dubious was the drafting of section 9(6). By your letter of 5th April 1977 to the Joint Chairmen you advised that it did not appear to your Department that the provisions of that subsection were ambiguous or unnecessarily generalized, furnishing reasons for that conclusion. The matter was considered once again by the Committee on 30th August 1977 (27:16—27:18). The Committee does not agree that the Regulations in their relevant provisions relate solely to the transmission or reception of messages. The Committee's position remains that the subsection is ambiguous and that, in any event, it would appear from your letter the words following "or by any other means . . ." are unnecessary (27:17).

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, has the Committee any questions about the matter?

I gather that the first paragraph means that we have got that much of what we wanted, does it? The definition of what you think is included.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then the second point, you are still awaiting reply from the . . .

Mr. Eglington: The second point was last before the Committee on the occasion of the Joint meeting of the Canadian Bar Association last August. And on that occasion, it was Mr. Baldwin who took particular exception to the Department's unwillingness to amend Section 9(6) and that displeasure was communicated to them. Then they had written back saying that the Section does not cause any difficultly in operation. It is really a question of whether the Committee wants to push the matter any further or not. It is not by any means a large matter, and there is an ambiguity perhaps in the drafting but that does not seem to be giving us too many difficulties. I am not sure whether Mr. Baldwin still feels very strongly about it or not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are you privy to Mr. Baldwin's views in this matter, Mr. Baker?

Mr. Baker: No sir.

M. Béchard: Oui, c'est ambigu. On devrait corriger l'ambiguïté, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi. Avez-vous votre appareil en place?

Mr. Béchard: I said if it is ambiguous, we should correct it.

An hon. Member: Right.

Mr. Eglington: But the question arises, I think, as to what the Committee wants to do. I think the Department is—This matter has been going on since November 1975 and the

[*Translation*]

En examinant tous les sujets abordés par le Comité dans son deuxième rapport, j'ai cherché à repérer ceux qui n'avaient pas encore fait l'objet de correction satisfaisante et qui pourraient figurer dans le quatrième Rapport. Je note que la définition de «polluant» a maintenant été incorporée dans le Règlement susmentionné.

Le Comité avait, en second lieu, exprimé des réserves sur le libellé du paragraphe 9(6). Dans votre lettre du 5 avril 1977 aux co-présidents, vous signaliez qu'aux yeux de votre Ministère les dispositions de ce paragraaphe n'étaient ni ambiguës, ni inutilement générales, et vous en donniez les raisons. Le Comité a donc repris l'étude de ce problème le 30 août 1977 (27:16—27:18) et ne pense pas, contrairement à votre Ministère, que les dispositions pertinentes du Règlement visent uniquement la transmission ou la réception de messages. Il maintient donc que ce paragraphe est ambigu et que de toute façon votre lettre semble rendre inutile tout le membre de phrase: «ou de toutes autres façons».

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le coprésident (sénateur Forsey): Certains auraient-ils des questions à ce sujet?

Je crois que le premier paragraphe signifie que nous avons obtenu que l'on incorpore au règlement la définition voulue, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et le deuxième point est que vous attendez toujours une réponse de . . .

M. Eglington: C'est lors de la réunion avec l'Association du barreau canadien en août dernier que le comité a été saisi de ce deuxième point pour la dernière fois. A cette occasion, M. Baldwin avait indiqué qu'il regrettait beaucoup que le ministère ne soit pas disposé à modifier le paragraphe 6 de l'article 9. Nous avions communiqué cette désapprobation et on nous avait répondu que l'article ne posait aucun problème d'application. Il s'agit en fait de savoir si le comité veut pousser la question plus loin ou non. Ce n'est, de toute façon, pas très important. Il y a peut-être quelque ambiguïté dans le libellé, mais cela ne semble pas poser trop de problèmes. Je ne sais pas si M. Baldwin est toujours très arrêté là-dessus.

Le coprésident (sénateur Forsey): Savez-vous ce qu'en pense M. Baldwin, monsieur Baker?

M. Baker: Non, monsieur.

Mr. Béchard: Yes, it is ambiguous. We should have this ambiguity corrected, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (senator Forsey): Is your translation device working?

M. Béchard: Je dis que si c'est ambigu, il nous fait le faire corriger.

Une voix: C'est vrai.

M. Eglington: Mais en fait je crois que la question est de savoir ce que veut faire le comité. Le Ministère semble . . . on en parle depuis novembre 1975, et le Ministère semble très peu

[*Texte*]

Department seems particularly unwilling to do it. One can try again, and I suppose it then becomes a matter for report.

Mr. Béchard: I am sure that we will be successful.

Mr. Eglington: In getting them to change it.

Mr. Béchard: Yes.

Mr. Eglington: They seem pretty determined not to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am inclined to think that it is unnecessary to pursue the matter further, but when we appear in a new incarnation, if Mr. Baldwin is still here and wishes to take the matter up, it is certainly open for him to do so. And I feel this ought to have been pushed, and I want it pushed now. Is there any real objection to that? We are still leaving the matter open. On the basis of what Counsel said, it does not appear to be a matter of extraordinary importance.

Mr. Baker: I am sure that will be satisfactory to Mr. Baldwin.

Mr. Eglington: This is one of the matters that was mentioned expressly in the last general report, so that it could always be taken up in the next general report as a matter outstanding to complete.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory, then? Est-ce que cela vous convient, monsieur Béchard?

M. Béchard: Oui, monsieur le président.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Our next thing is SOR/76-250 and SOR/76-251, Ontario Greenhouse Vegetable Regulations, which were before the Committee in July 1976.

And we have here Counsel's comments dated September 16, 1976. No, I am sorry, a letter from Counsel, September 16, 1976, to Mr. Grant, of the Department of Agriculture and a reply by Mr. Payne dated January 21, 1977. Oh, we have also an earlier document I see here now that I had overlooked for a moment—two earlier documents, which I think have not been before us before, or have they?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. The only thing is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes, the October one has been, of course. Sorry.

Well, then, I think we ought to have these letters of September 16, 1976 and January 21—no, I am getting mixed up in my dates. They were all before us already then, are they?

• 1125

Mr. Eglington: The only thing that is of importance that is not before us is the letter of February 2, 1978 . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes. I overlooked that. I am sorry.

Mr. Eglington: . . . from Mr. Heney, but since he provides the information the Committee asked for, it is not worth printing it—no.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything further at hand, any further action required on this then?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

disposé à agir. On peut encore essayer, mais je propose que cela exigerait ensuite un rapport.

M. Béchard: Je suis sûr que nous réussirons.

M. Eglington: A leur faire apporter une modification?

M. Béchard: Oui.

M. Eglington: Ils semblent pourtant bien décidés à ne rien faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai personnellement l'impression qu'il est inutile de poursuivre la question plus loin, mais lorsque notre Comité sera reconstitué à la prochaine session, si M. Baldwin est là et souhaite reprendre la question, rien ne l'en empêchera évidemment. Je pense qu'on devrait laisser cela de côté pour le moment. Quelqu'un y voit-il véritablement une objection? Cela n'empêche pas que l'on y revienne plus tard. D'après ce qu'a dit notre conseiller, il ne semble pas que la question soit extrêmement importante.

M. Baker: Je suis sûr que cela satisfera M. Baldwin.

M. Eglington: C'est une des questions qu'on avait expressément mentionnées dans le rapport général si bien qu'on pourra toujours la reprendre dans le prochain et dire qu'elle n'est pas encore réglée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tout le monde est satisfait? Would you agree with that, Mr. Béchard?

Mr. Béchard: Yes, Mr. Chairman.

Le coprésident (sénateur Forsey): Prochain article, DORS/76-250 et DORS/76-251, Règlements sur les légumes de serre de l'Ontario. Le comité s'en est déjà occupé en juillet 1976.

Nous avons là les observations de notre conseiller, datées du 16 septembre 1976. Non, je regrette, c'est une lettre de notre conseiller adressée le 16 septembre 1976 à M. Grant, ministère de l'Agriculture, et une réponse de M. Payne, datée du 21 janvier 1977. Nous avons aussi un document plus ancien que j'avais oublié, même deux, que nous n'avions pas encore vus, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. La seule chose . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, si, celui d'octobre, bien sûr. Excusez-moi.

Je pense donc que nous devrions insérer à nos délibérations ces lettres du 16 septembre 1976 et du 21 janvier. Non, je m'embrouille dans mes dates. Nous les avons déjà toutes vues, n'est-ce pas?

M. Eglington: Le seul document important que nous n'ayons pas, c'est la lettre du 2 février 1978 . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, j'avais oublié cela. Je m'excuse.

M. Eglington: . . . la lettre de M. Heney, mais puisqu'il a fourni au comité les renseignements demandés, ce n'est plus la peine d'imprimer cette lettre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pouvons-nous faire autre chose à ce sujet pour le moment?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a matter of information only.

The next one, I think—I must be very careful—I want to see that I am getting all this straight is SOR/77-142—Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment. And this has already been before us. But there is here, if I am not mistaken, a letter to Mr. Eglington from Mr. Heney of March 13, 1978, which I think should be printed.

So ordered.

181.A51F2
March 13, 1978

Mr. G. C. Eglington,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

Dear Mr. Eglington:

I have your letter regarding SOR/77-142, amending the Fresh Fruit and Vegetable Regulations, in which you raise a question concerning the bushel volume containers set out in Table I of Schedule B to the Regulations.

While it is confirmed that two slightly different measures are represented in Table 1 of Schedule B, I believe the difference is not reflected in the several references to bushel but in items 1 and 2—i.e. the pint and quart as compared with all other containers. In each case, the bushel is in terms of Imperial measure rounded for the sake of convenience to 2220 in.^{3} or 36.4l.

As you suggest, the diference with respect to the pint and quart containers shown as items 1 and 2 relates to United States. These items represent berry boxes or hallocks which were developed in United States and simply copied in Canada many years ago. In to-day's context, the U.S. version of the container is on our market year-round and during our few weeks of production sits side-by-side with the Canadian product. In the interest of uniformity of pricing, comparison by consumers etc., it has seemed less disruptive and confusing to allow the practice to continue.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, questions from members.

Mr. Baker: What does Mr. Eglington have to say about that reply?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, Mr. Baker, I am the very last person to criticize the retention of well-known measures in favour of novel ones, but there is a slight problem with Section 22 of the Weights and Measures Act, which is that every transaction, that is to say, the contract sale, dealings, services rendered or performed in Canada in respect of any work,

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est simplement une question d'information.

Nous étudions maintenant le DORS/77-142, Règlement sur les fruits et les légumes frais—modification. Ce texte a déjà été déposé devant le comité. Mais nous avons également, si je ne m'abuse, une lettre adressée par M. Heney à M. Eglington et datée du 13 mars 1978. Cette lettre devrait être imprimée.

Qu'elle soit donc imprimée!

Référence: 181.A51F2
Le 13 mars 1978

Monsieur G. C. Eglington
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre relativement au DORS/77-142 modifiant le Règlement sur les fruits et légumes frais, dans laquelle vous soulevez la question du volume des mannes de boisseaux figurant au tableau I de l'annexe B du Règlement.

Même si, à l'évidence, deux mesures quelque peu différentes figurent dans ce tableau, je crois que cette différence n'apparaît pas dans les références qui sont faites aux boisseaux mais bien aux rubriques 1 et 2—par exemple la chopine et la pinte par rapport aux autres mesures. Dans chaque cas, le boisseau, exprimé en termes de mesure impériale, est arrondi pour des questions de convenance à 2220 po.^{3} ou 36.4 l.

Comme vous le suggérez, la différence en ce qui concerne les contenants d'une capacité d'une chopine et d'une pinte (rubriques 1 et 2) est attribuable aux mesures américaines. Ces mesures sont simplement celles de cageots de mûres ou d'autres contenants conçus aux États-Unis et tout simplement adoptés tels quels au Canada depuis plusieurs années. Dans le contexte actuel, la version américaine de ces contenants est utilisée sur notre marché pendant toute l'année et, pendant notre période de production qui ne dure que quelques semaines, il se trouve au côté du produit canadien. Pour disposer de prix uniformes, et pour que les consommateurs puissent faire certaines comparaisons etc., il a été jugé préférable de ne rien changer.

Je vous prie de recevoir, monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Michael J. Heney
Sous-ministre adjoint.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant aux questions des députés.

M. Baker: M. Eglington a-t-il quelque chose à dire au sujet de cette réponse?

M. Eglington: Monsieur le président, monsieur Baker, je serais le dernier à critiquer le fait qu'on maintienne des mesures bien connues et mises à l'épreuve au lieu d'en adopter de nouvelles, mais l'article 22 de la Loi sur les poids et mesures crée quelques difficultés. En effet, toutes les ventes contractuelles de services, de biens, de marchandises et autres effec-

[*Texte*]

goods, wares or merchandise, in terms of weight or measure, shall be made or performed in terms of Canadian standard weight or measure, or the metric equivalent thereof.

Mr. Baker: Clearly, Mr. Chairman, that reply of March 13 is not satisfactory, and I . . .

Mr. Eglington: The use of the Winchester bushel seems to be contrary to Section 22 of the Weights and Measures Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am inclined to think the matter might be pursued a little further if it does not seem to be satisfactory. They simply say: Well, it is convenient to use these American measures on occasion, so there it is.

Mr. Baker: I would concur with that, that we do proceed further.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that agreed?

Now, the next is SOR/77-597—Fuels Information Regulations, No. 1, which were before the Committee on March 9, 1978. And we have a letter here from Mr. Massey of March 13 and a memorandum of reply from Mr. Robinson of April 5.

I was not able to give these the proper consideration, Mr. Counsel. Is there something there that ought to be printed, or are we . . .

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, subject to what the Committee thinks, that the last exchange of correspondence—a letter from Mr. Massey of March 13 to Mr. Fraser, and the reply and the attached memorandum—is worthy of printing because it is a reversion to the recorded message.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. My recollection is that when I looked at this I thought so, but my recollection is somewhat hazy. In that case, I think these documents should be printed.

Your file 4252-4/4063-1

To: R. C. Fraser,
Director,
Planning Policy and
Analysis Branch.

From: Director General,
Air Pollution Control
Directorate.

April 5, 1978

Re: SOR/77-597, Fuels Information Regulation, No. 1.

I have reviewed Mr. Massey's letter of March 13, 1978, regarding the above referenced regulations and members of my staff have again discussed the topic with our legal advisors and with representatives of the Privy Council Office.

In response to his query I can only repeat the fact that the regulation was reviewed by law officers of the Crown prior to promulgation, and that these individuals were of the opinion

[*Traduction*]

tuées au Canada, devront obéir aux normes canadiennes en matière de poids et mesures, ou aux normes équivalentes métriques correspondantes.

M. Baker: Monsieur le président, il est clair que cette réponse daté du 13 mars n'est pas satisfaisante, et je . . .

M. Eglington: L'utilisation du boisseau de Winchester me semble contraire à l'article 22 de la Loi sur les poids et mesures.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je commence à penser que nous devrions aller un peu plus loin si nous ne sommes pas satisfaits. Ils estiment qu'à certaines occasions il est plus pratique d'utiliser les mesures américaines, et c'est ce qu'ils font.

M. Baker: Je suis d'accord avec vous: je pense que nous devrions aller plus loin.

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous d'accord?

Nous passons maintenant au DORS/77-597, Règlement numéro 1 concernant les renseignements sur les combustibles, tel que déposé devant le comité le 9 mars 1978. Nous avons également une lettre de M. Massey datée du 13 mars, ainsi que la réponse de M. Robinson datée du 5 avril.

Je n'ai pas pu étudier ces textes comme il l'aurait fallu, monsieur le conseiller. Y a-t-il quelque chose à imprimer ou . . .

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que, si les membres du comité sont d'accord, le dernier échange épistolaire entre M. Massey et M. Fraser, c'est-à-dire la lettre du premier datée du 13 mars ainsi que la réponse du second, devraient être imprimées, puisqu'il y est question du message enregistré.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Je me rappelle que c'est ce que j'ai pensé, lorsque j'ai consulté ce texte, mais mes souvenirs sont peut-être un peu vagues. En ce cas, je crois que ces documents devraient être imprimés.

N° de référence 4252-4/4063-1

De: M. R. C. Fraser
Directeur
Direction de la planification de la politique
et de l'analyse

Au: Directeur général
Direction générale de la lutte contre
la pollution atmosphérique

Le 5 avril 1978

Objet: DORS/77-597, Règlement n° 1 concernant les renseignements sur les combustibles.

J'ai examiné le contenu de la lettre de M. Massey datée du 13 avril 1978 concernant le règlement mentionné ci-dessus. A cet égard, des membres de mon personnel ont à nouveau étudié la question avec nos conseillers juridiques et des représentants du Bureau du Conseil privé.

En réponse à sa demande, je ne peux que réitérer le fait que le règlement a fait l'objet d'un examen par des juristes de la Couronne avant d'être promulgué et que ces derniers étaient

[*Text*]

that Subparagraph 23 (b) (iii) of the Clean Air Act granted sufficient authority to demand the information required by Section 4, Form 2 of the schedule.

Yours sincerely,

Raymond M. Robinson.

March 13, 1978

R. C. Fraser, Esq.,
Director,
Planning Policy and Analysis Branch,
Environmental Protection Service,
Department of Fisheries and the Environment,
OTTAWA.

Dear Mr. Fraser:

Re: SOR/77-597, Fuels Information Regulations, No. 1

Mr. Robinson's letter of November 22, 1977 was before the Committee at its meeting of March 9th, 1978. The Committee directed me to ask for an explanation as to how the authorization to require submission of information, in the words of section 23(b)(iii) of the Act, "regarding the chemical composition of fuel produced or imported by them and regarding analytical techniques" authorizes the demand for information relating to products of combustion and adverse effects on human health and the environment made by section 4, Form 2 of the Schedule to the above Regulations.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

[*Translation*]

alors d'avis que l'alinéa 23 *b*)(iii) de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique accordait un pouvoir suffisant pour demander les renseignements requis à l'article 4, de la formule 2 de l'annexe.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Raymond M. Robinson.

Le 13 mars 1978

Monsieur R. C. Fraser
Directeur
Direction de la planification de la politique et de l'analyse
Ministère des Pêches et de l'Environnement
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/77-597, Règlement nº 1 concernant les renseignements sur les combustibles

La lettre de M. Robinson datée du 22 novembre 1977 a été remise au Comité lors de sa réunion du 9 mars 1978. C'est ainsi que le Comité m'a prié d'essayer de savoir comment l'autorisation de demander des renseignements, aux termes de l'alinéa 23*b*)(iii) de la Loi, relativement à «la composition chimique du combustible qu'elles produisent ou importent et aux techniques analytiques» permet-elle aussi de demander des renseignements relatifs aux produits de combustion et aux effets nocifs sur la santé et l'environnement, laquelle demande figure à l'article 4, de la formule 2 de l'Annexe du règlement susmentionné.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Melez Massey
Conseiller juridique

[*Texte*]

Ottawa, Ontario K1A 1C8
April 7, 1978

Mr. Melez Massey
Counsel
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Massey:

Re: SOR/77-597, Fuels Information Regulation, No. 1

The attached memorandum dated April 5, 1978 from R. M. Robinson of our Air Pollution Control Directorate, is in reply to your letter of March 13, 1978.

Yours sincerely,

R. C. Fraser
Director Planning, Policy and
Analysis Branch—EPS.

The Joint Chairman (Senator Forsey): For the benefit of Mr. Baker, perhaps you would explain what the recorded message is—or do you remember it from our second report?

Mr. Baker: No.

Mr. Eglington: The recorded message is simply the repy that no explanations or reasons will be given and that the matter has been approved by the law offices.

Mr. Baker: In other words, go to blazes.

Senator Godfrey: We never asked to see their legal opinion that was in effect, although we have always said to anybody else, buy surely, you should give your reasons.

Mr. Eglington: I must say that, lately, there have been several replies along these lines. I hope that it does not indicate a resurgence of that particular point of view.

Senator Godfrey: Well, should we not just turn right back and say, we have been through all this and what we want is not just the fact that we have received a legal opinion but what are the actual legal arguments they are advancing to say that this is . . .

• 1130

Mr. Eglington: This is the issue involved requiring information. The information is substantial information and it did not appear to the Committee to be governed by Section 23 of the Clean Air Act, beyond what could be required under that section. Twice the answer has been that the regulation was approved by the legal adviser to the Privy Council Office.

Mr. Baker: If that is a proposal of yours, Senator Godfrey, I would like to support it. I think we ought not to let that happen.

[*Traduction*]

Ottawa (Ontario) K1A 1C8
Le 7 avril 1978

M. Melez Massey
Conseiller juridique
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires

Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-597, Règlement nº 1 concernant les renseignements sur les combustibles

La note de service ci-jointe datée du 5 avril 1978 émanant de M. R. M. Robinson de la Direction générale de la lutte contre la pollution atmosphérique répond à votre lettre du 13 mars 1978.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur de la planification de
la politique et de l'analyse
R. C. Fraser

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous pourrez peut-être expliquer à M. Baker ce que c'est que ce message enregistré, à moins que vous ne vous en souveniez depuis notre second rapport?

M. Baker: Non.

M. Eglington: Le message enregistré est tout simplement la réponse reçue, à savoir qu'aucune explication et aucune raison ne sera donnée, et que les bureaux juridiques ont approuvé la chose.

M. Baker: En d'autres termes, allez au diable.

Le sénateur Godfrey: Nous n'avons jamais demandé à connaître leur avis juridique, bien que nous ayons toujours indiqué aux autres qu'ils devaient nous donner leurs raisons.

M. Eglington: Je veux dire que nous avons reçu récemment plusieurs réponses en ce sens. J'espère que cela ne signifie pas que ce point de vue est à nouveau à la mode.

Le sénateur Godfrey: Ne devrions-nous pas faire volte-face, et dire que nous nous sommes déjà penchés sur tout cela. Peu nous importe de savoir qu'ils ont reçu des avis juridiques, nous voulons savoir quels sont les arguments juridiques qu'ils font valoir pour prouver que . . .

M. Eglington: Cette question porte sur les demandes de renseignements. Il s'agit des renseignements importants, que le comité estime ne pas relever de l'article 23 de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. On nous a répondu à deux reprises que ce règlement avait été approuvé par le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé.

M. Baker: Si vous faites une proposition, sénateur Godfrey, je suis prêt à l'appuyer. Je pense que nous ne devons pas tolérer ce genre de chose.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next thing is a modest clutch, shall I say, of orders, Variation Orders made "notwithstanding" particular provisions of the Canada Oil and Gas Lands Regulations, namely SOR/77-769 and SOR/77-770. My recollection from reading this is that the comment we have here from counsel is that the matter is in effect being dealt with. They end up:

> In these circumstances, the Committee will be entitled to feel that the issues involved in the waiving regulations are being dealt with satisfactorily and that each regulation need not be taken up individually.

On the other hand, we have a list here of the numbers of regulations. It might perhaps be well to print this in our proceedings to indicate the size of the problem and the fact that it is now being dealt with, probably being dealt with satisfactorily.

Mr. Eglington: I think so, Mr. Chairman. It may help reinforce the department including the necessary measures in the bill which I assume will be introduced in the next Parliament.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory?

Mr. Baker: Agreed. I think that is good, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then these should be printed but we do not need to go into any discussion of it now, I think, because apparently the legislation is being contemplated at least.

VARIATION ORDERS MADE "NOTWITHSTANDING" PARTICULAR PROVISIONS OF THE CANADA OIL AND GAS LANDS REGULATIONS

The regulations on the attached list comprise a class which raises much the same issues as did the Immigration Special Relief Regulations. The regulations occur frequently and each consists of a waiver of one or more requirements of the Canada Oil and Gas Lands Regulations in favour of a particular licensee or permit holder, or in respect of a particular licence or permit. In each case it seems that the waiver has been required because work under the licence or permit has been forbidden or restrained by requests from the Government of Canada on environmental grounds, often on the objection of native peoples, or in consequence of diplomatic negotiations with the Kingdom of Denmark, the French Republic or the United States of America. The most common form of waiver has been to extend the life of a permit or licence by the period for which work has been held up. (The Canada Oil and Gas Regulations require that work be completed within certain time limits, or deposits are lost and under the Regulations permits are granted for a fixed number of years only.)

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant à une petite série de décrets modificatifs qui ont été adoptés «nonobstant» les dispositions des règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada. Il s'agit du DORS/77-769 et DORS/77-770. D'après les documents qui nous ont été communiqués par le conseiller, je crois comprendre que la question est en cours d'étude. Voici quel est le paragraphe final de ce document:

> Dans ces circonstances, le comité pourra dire à juste titre que les questions en cause dans les règlements sur les exemptions, sont traitées de façon satisfaisante et qu'il n'est pas nécessaire d'étudier les règlements un par un.

D'autre part, nous avons ici la liste de tous les règlements numérotés. Il serait peut-être utile d'annexer ceci à notre compte rendu, afin de souligner l'importance du problème, et le fait qu'il soit en cours de règlement.

M. Eglington: Je suis d'accord, monsieur le président. Cela aiderait peut-être le ministère à intégrer les mesures nécessaires dans le projet de loi qui sera présenté au cours de la prochaine législature.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela vous satisfait-il?

M. Baker: D'accord. Je crois que c'est utile.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ces documents devraient être imprimés, mais il est inutile que nous en discutions pour le moment, puisque cette loi est apparemment à l'état de projet.

DÉCRETS MODIFICATIFS ADOPTÉS «NONOBSTANT» LES DISPOSITIONS DES RÈGLEMENTS SUR LES TERRES PÉTROLIFÈRES ET GAZIFÈRES DU CANADA

Les règlements de la liste ci-jointe font partie d'une catégorie qui soulève sensiblement les mêmes questions que les Règlements de dispense-Immigration. Ces règlements souvent invoqués, consistent dans chaque cas en une exemption à une ou plusieurs exigences des Règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada en faveur d'un titulaire de licence ou d'un détenteur de permis précis; ces exemptions concernant aussi parfois une licence ou un permis distinct. Dans chaque cas, il semble que l'exemption a été nécessaire parce que les travaux effectuées selon la licence ou le permis ont été interdits ou restreints à la demande du Gouvernement du Canada pour des questions touchant l'environnement, souvent à cause des objections formulées par les autochtones, ou à la suite de négociations diplomatiques avec le Royaume du Danemark, la France ou les États-Unis d'Amérique. L'exemption la plus courante consiste à prolonger la durée d'un permis ou d'une licence au-delà en accordant une période équivalente à celle durant laquelle les travaux ont été arrêtés. (Les Règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada imposent un certain délai pour la réalisation des travaux, sinon la société perd son cautionnement; en outre, selon ces règlements, des permis sont délivrés pour une période fixe seulement.)

[*Texte*]

The validity of the waiving regulations purportedly made under section 4 of the Territorial Lands Act and section 4 of the Public Lands Grants Act is much to be doubted. Discussions on the regulations have been held with the former Designated Instruments Officer for the Department of Energy, Mines and Resources over the past few years. Those discussions have revealed the purpose and reason for granting the waivers, which are fair and honourable.

A Bill for an Act to regulate the disposition and development of oil and gas rights was introduced into the Commons on 20th December 1977 (*Bill C-20*). This Bill will supersede the Territorial Lands and Public Lands Grants Acts in the matters in issue and reproduces with additions the recently made Canada Oil and Gas Lands Regulations (*SOR/77-330*). While there is no provision in the Bill as published for the making of Variation Orders, it is understood that an amendment to that effect will be introduced during the Bill's passage. The matter is now important from the Crown's point of view, since so much of what used to be in the Regulations will appear in the Act when passed. Waivers of the Act by executive action will not be lawful unless authorized by Parliament.

In these circumstances, the Committee would be entitled to feel that the issues involved in the waiving regulations are being dealt with satisfactorily and that each regulation need not be taken up individually.

VARIATION ORDERS MADE UNDER THE PUBLIC LANDS GRANTS ACT AND TERRITORIAL LANDS ACT

SOR/72-172—175 inclusive
SOR/72-177
SOR/72-372—379 inclusive
SOR/72-452
SOR/72-502
TOTAL—1972 regulations—15

SOR/73-243
SOR/73-406
SOR/73-552
SOR/73-553
SOR/73-569
SOR/73-583—591 inclusive
SOR/73-620
TOTAL—1973 regulations—15

SOR/74-311—313 inclusive
SOR/74-338
SOR/74-339
SOR/74-358

[*Traduction*]

La validité des règlements sur les exemptions supposément rédigés d'après l'article 4 de la Loi sur les terres territoriales et l'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques est fort discutable. Au cours des quelques dernières années, on a discuté des règlements avec l'ancien de liaison auprès du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Ces discussions ont permis de découvrir les buts et motifs justes et honorables pour lesquels on accorde une exemption.

Un projet de loi visant à réglementer la disposition et l'exploitation de droits sur le pétrole et le gaz a été présenté aux Communes le 20 décembre 1977 (Bill C-20). Ce projet de loi remplaca la Loi sur les terres territoriales et la Loi sur les concessions de terres publiques en ce qui concerne les questions à l'étude; il s'agit en fait d'un calque des Règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada adoptés récemment (DORS/77-330) et auxquels certains ajouts ont été faits. Même si le projet de loi, dans sa forme actuelle, ne prévoit aucune disposition pour l'établissement des décrets d'exemption il est entendu qu'une modification en ce sens sera apportée lors de son adoption. La Couronne considère maintenant la question importante puisque une bonne partie de ce que contenaient les règlements sera maintenant incluse dans la loi lorsqu'elle sera adoptée. Des exemptions à la loi par voie de décret ne seront pas légales à moins d'être autorisées par le Parlement.

Dans ces circonstances, le Comité pourra dire à juste titre que les questions en cause dans les règlements sur les exemptions sont traitées de façon satisfaisante et qu'il n'est pas nécessaire d'étudier les règlements un par un.

DÉCRETS MODIFICATIFS ADOPTÉS EN VERTU DE LA LOI SUR LES CONCESSIONS DE TERRES PUBLIQUES ET DE LA LOI SUR LES TERRES TERRITORIALES

DORS/72-172 à 175 inclusivement
DORS/72-177
DORS/72-372 à 379 inclusivement
DORS/72-452
DORS/72-502
Total des règlements en 1972—15

DORS/73-243
DORS/73-406
DORS/73-552
DORS/73-553
DORS/73-569
DORS/73-583 à 591 inclusivement
DORS/73-620
Total des règlements en 1973—15

DORS/74-311 à 313 inclusivement
DORS/74-338
DORS/74-339
DORS/74-358

[*Text*]

SOR/74-549
SOR/74-641
SOR/74-642
TOTAL—1974 regulations—9
SOR/75-66
SOR/75-82
SOR/75-337—341 inclusive
SOR/75-355—357
SOR/75-392
SOR/75-481—485 inclusive
SOR/75-658
TOTAL—1975 regulations—17
SOR/76-122
SOR/76-123
SOR/76-165
SOR/76-348
SOR/76-607
SOR/76-608
SOR/76-610
SOR/76-611
SOR/76-649
SOR/76-651
SOR/76-725
SOR/76-730—733 inclusive
SOR/76-810
TOTAL—1976 regulations—16
SOR/77-184
SOR/77-464
SOR/77-382—385 inclusive
SOR/77-644
SOR/77-834
SOR/77-901
TOTAL—1977 regulations—9
SOR/78-117—122 inclusive

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next one is a large bundle of . . .

Mr. Eglington: I am sorry, Mr. Chairman. There is now SOR/77-769.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought it was covered also by this.

Mr. Eglington: No, it is separate. It is a separate issue.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry. Because they had these brackets around them, I thought they were both the same sort of thing. SOR/77-769 and SOR/77-770. Territorial Coal Regulations, amendment. Here we have a letter from Mr. Massey of December 8, 1977 and a reply from Mr.

[*Translation*]

DORS/74-549
DORS/74-641
DORS/74-642
Total des règlements en 1974—9
DORS/75-66
DORS/75-82
DORS/75-337 à 341 inclusivement
DORS/75-355 à 357
DORS/75-392
DORS/75-481 à 485 inclusivement
DORS/75-658
Total des règlements en 1975—17
DORS/76-122
DORS/76-123
DORS/76-165
DORS/76-348
DORS/76-607
DORS/76-608
DORS/76-610
DORS/76-611
DORS/76-649
DORS/76-651
DORS/76-725
DORS/76-730 à 733 inclusivement
DORS/76-810
Total des règlements en 1976—16
DORS/77-184
DORS/77-464
DORS/77-382 à 385 inclusivement
DORS/77-644
DORS/77-834
DORS/77-901
Total des règlements en 1977—9
DORS/78-117 à 122 inclusivement

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons maintenant une grosse pile de . . .

M. Eglington: Je m'excuse, monsieur le président. Vous oubliez le DORS/77-769.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pensais qu'il en faisait partie.

M. Eglington: Non, il s'agit d'un texte distinct et d'une question indépendante.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai pensé qu'il s'agissait de la même chose à cause des parenthèses. DORS/77-769 et DORS/77-770. Règlements territoriaux concernant la houille, modification. Nous avons une lettre de M. Massey datée du 8 décembre 1977, ainsi que la réponse de M. G. S. Murray,

[*Texte*]

G. S. Murray of—where is the date on it? Is there one? I cannot find it.

Mr. Eglington: No, I do not think there was a date, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, the reply presumably therefore subsequent to December 8, 1977, a minor mystery. I think these should be printed. Should they not?

December 8, 1977

G. S. Murray, Esq.,
Assistant Deputy Minister . . .
Corporate Policy,
Department of Indian Affairs
and Northern Development,
OTTAWA.

Dear Mr. Murray:

Re: SOR/77-769, Territorial Coal Regulations, amendment

Would you please indicate to me the section (s) of the empowering Act relied upon by the Department as authorizing this amendment. A note of explanation regarding the purpose and effect of this amendment would also be of assistance to me in the review of this amendment.

Thank you for your attention.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4.

Dear Mr. Massey:

Re: SOR/77-769, Territorial Coal Regulations, amendment and SOR/77-770

I refer to your letter to me of December 8, 1977, regarding the above mentioned Regulations.

The Territorial Coal Regulations were enacted pursuant to the general powers of the Governor-in-Council to make regulations dealing with the sale, lease or other disposition of Territorial Lands set out in sections 4 and 8 of the Territorial Lands Act, and pursuant to sections 4 and 6 of the Public Lands Grants Act, the same statute under which the Territorial Coal Regulations were established in 1954 (P.C. 1954-1979).

[*Traduction*]

datée du . . . Où se trouve-t-elle, cette date? Est-elle datée? Je ne peux pas trouver la date.

M. Eglington: Non, je ne pense pas qu'elle le soit, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est là un mystère sans importance, la réponse est certainement postérieure au 8 décembre 1977. Je pense que ces documents devraient être imprimés, n'est-ce pas?

Le 8 décembre 1977

G. S. Murray, avocat
Sous-ministre adjoint
Orientations générales
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS77-769, Règlements territoriaux concernant la houille—Modification, et DORS/77-770

Je vous serais reconnaissant de m'indiquer le ou les articles de la loi habilitante sur laquelle s'est fondé votre ministère pour l'adoption de cette modification. Une note explicative concernant les objectifs et les effets de cette modification me serait également utile dans mon étude de cette mesure.

Je vous remercie de l'attention que vous consacrez à cette affaire.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Melez Massey
Avocat

M. Melez Massey
Avocat
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-769, Règlements territoriaux concernant la houille—Modification

La présente fait suite à votre lettre du 8 décembre 1977 concernant les règlements susmentionnés.

Les règlements territoriaux concernant la houille sont entrés en vigueur en vertu des pouvoirs généraux du Gouverneur en conseil d'établir des règlements traitant de la vente, de la location ou autres dispositions des terres territoriales comme le stipulent les articles 4 et 8 de la Loi sur les concessions de terres publiques, en vertu de laquelle ont été établis les Règlements territoriaux concernant la houille en 1954. (C.P. 1954-1979).

[*Text*]

The amendment was made to provide protection to holders of coal rights who cannot comply with obligations set out in the existing regulations required to be performed by a lessee due to certain restrictions imposed by the Government of Canada upon these lessees. These restrictions may take the form of refused or delayed land use permit applications primarily for environmental reasons, possibly associated with land withdrawals under the Territorial Lands Act.

The amendment was initiated as a result of a one year withdrawal from mineral acquisition of a large tract of land around Baker Lake, N.W.T., in order that a study could be made of the effects that mineral exploration had on the wildlife. During that one year period, the holders of mineral rights in the withdrawn area could not obtain land use permits to conduct exploratory programs in order to meet their work requirements.

An identical amendment was made to the Canada Mining Regulations to provide protection of existing mining rights.

Yours sincerely,

G. S. Murray.

Mr. Eglington: This was inserted, Mr. Chairman, in the agenda. It really ought not to have been racketed but it was inserted to be by way of contrast to the Variation Orders because both the drafting of the provision in SOR/769 and the letter from Mr. Murray make clear that this is not the problem of dispensation. This is the creation of a class and all those who fall within the class are at least eligible for the exemption. The difficulty with this particular subsection is the use of the word "may" in the fifth line:

> The person designated by the Chief may postpone compliance . . .

Now, if compliance has been prevented by the Territorial Land Use Regulations there would appear to be no valid reason for making the waiver discretionary. It should be obligatory for the exemption to be granted, and then everybody who falls into this class will know that they will be exempted from the provisions of the Territorial Coal Regulations. There are also the words at the end of the subsection:

> The Chief, having postponed compliance and extended the term, may make such further extensions thereof as he deems necessary in the circumstances.

Well, if the circumstances are other than prevention under the Territorial Land Use Regulations, they ought to be spelled out in the subsection.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions?

Mr. Baker: Mr. Eglington, I did not catch your last comment. Just the tail end of it.

[*Translation*]

Cette modification a été prévue pour assurer une protection au détenteur d'un droit sur un gisement de houille qui ne peut se conformer aux obligations énoncées dans les règlements existants et qui doivent être observées par tout concessionnaire du fait de certaines restrictions que lui impose le gouvernement du Canada. On peut imposer ces restrictions en refusant ou en retardant les demandes de permis d'utilisation d'un terrain, principalement pour des motifs relatifs à l'environnement, et possiblement liés à la soustraction de certaines terres à l'aliénation en vertu de la Loi sur les terres territoriales.

Cette modification a été préparée à l'issue d'une interdiction d'un an concernant l'acquisition de mines dans une vaste étendue située à proximité du lac Baker (Territoires du Nord-Ouest), interdiction visant à permettre une étude des effets qu'aurait l'exploitation minière sur la faune et la flore. Au cours de cette période d'un an, les détenteurs de droits miniers dans la zone soumise à l'interdiction n'ont pas pu obtenir de permis d'utilisation des terrains en vue de réaliser des programmes de prospection qui leur auraient permis de faire face à leurs engagements.

Une modification identique a été apportée au Règlement sur l'exploitation minière au Canada afin d'assurer la protection des droits miniers existants.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. S. Murray

M. Eglington: Je pense qu'il figure à l'ordre du jour, monsieur le président. En effet il n'était pas utile de les inscrire entre parenthèses, mais ils ont été insérés par opposition au décret modificatif. En effet, la disposition du DORS/769, ainsi que la lettre de M. Murray, indiquent clairement qu'il ne s'agit pas d'un problème de dispense. Il s'agit de l'établissement d'une catégorie, et tous ceux qui tombent dans cette catégorie peuvent du moins être exemptés. La difficulté tient à l'emploi dans ce paragraphe particulier du mot «peut», qui se trouve à la sixième ligne de la version française:

> Une personne désignée par le chef peut reporter la conformité . . .

Si le règlement sur l'utilisation des terres territoriales ne permet pas la conformité, il ne semble pas qu'il y ait de raison valable pour que le désistement soit discrétionnaire. L'exemption doit être accordée de façon obligatoire, si bien que tous ceux qui tombent dans cette catégorie sauront qu'ils ont le droit d'être exemptés des dispositions des règlements territoriaux concernant la houille. Je voudrais aussi revenir sur les mots employés à la fin du paragraphe:

> Le chef, ayant reporté la conformité et prorogé la durée du permis, peut à nouveau proroger la durée du permis dans la mesure qu'il juge nécessaire.

Si ce sont des circonstances autres que le règlement sur l'utilisation des terres territoriales qui empêche la conformité, ces circonstances devraient être établies dans ce paragraphe.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

M. Baker: Monsieur Eglington, je n'ai pas très bien compris votre dernière remarque. Juste la fin.

[*Texte*]

• 1135

Mr. Eglington: The extensions as he deems necessary in the circumstances, if those circumstances are other than prevention under the territorial land use regulations, then those circumstances, whatever they are, ought to be included in the subsection as grounds for granting these.

Mr. Baker: Okay. Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What is the will of the Committee?

Senator Godfrey: Well, I am just wondering if, because of the regulations, they can never do the work then what is the point in extending the time? You know, there may be some reason why it is discretionary just for that purpose.

Mr. Eglington: Well, it may be, Senator Godfrey, it was not explained in the letter and the letters would indicate the subsection was drafted to take care of a particular situation, which was delay or prevention for a period. But it seems unfair of those who are delayed or prevented, but nevertheless their compliance is not postponed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, what is the will of the Committee? Should we seek some further elucidation of the matter from the department? Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now next we have a large bundle of things: SOR/76-191, SOR/76-740, OR/76-741, SOR/76-742, SOR/77-201, SOR/77-691, SOR/77-1043, SOR/78-26—1½ per cent per month surcharge on "Tolls" imposed by by-laws under section 14, National Harbours Board Act. I think these should all be printed because they appear to me to raise matters of considerable importance and they have certainly not been before us before, to the best of my knowledge, have they?

Mr. Eglington: Not on . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Not on these, but something similar has arisen before.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But not these particular things.

1½ PER CENT PER MONTH SURCHARGE ON "TOLLS" IMPOSED BY BY-LAWS UNDER SECTION 14, NATIONAL HARBOURS BOARD ACT—SORs 76-191, 76-740, 76-741, 76-742, 77-201, 77-691, 77-1043, 78-26

March 28, 1978

The tariff by-laws made under the National Harbours Board Act appear to be subject to a process of amendment granting the Board power to levy a surcharge of 1½% per month on unpaid charges. Typical of these provisions is section 5 of the Campbell Avenue Fishermen's Wharf By-law, as made by SOR/76-740.

[*Traduction*]

M. Eglington: Si les conditions sont autres que les mesures de protection prises dans le cas des règlements sur l'utilisation des terres des territoires, elles devraient être incluses dans le paragraphe à titre de justifications.

M. Baker: Très bien. Je vous remercie beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quel est le souhait du comité?

Le sénateur Godfrey: Comme on ne peut jamais accomplir la tâche, je me demande à quoi cela sert de donner plus de temps. Peut-être y a-t-il des raisons expliquant ces pouvoirs discrétionnaires.

M. Eglington: Sénateur Godfrey, cela n'était peut-être pas expliqué dans la lettre; les lettres indiquent que le paragraphe a été rédigé en fonction de situations où il y a prolongation de la période. Cependant, cela semble injuste de la part de ceux qui font l'objet de cette mesure, mais ils doivent la respecter sans délai.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce là la volonté du comité? Demanderons-nous de plus amples renseignements au ministère à ce sujet? D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons, maintenant un important ensemble de règlements: DORS/76-191, DORS/76-740, DORS/76-741, DORS/76-742, DORS/77-201, DORS/77-691, DORS/77-1043, DORS/78-26-1½ p. 100 de surtaxes par mois sur les «droits» imposés en vertu du règlement découlant de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Je pense que l'on devrait les faire imprimer, car ils soulèvent des problèmes d'une importance considérable, et, pour autant que je sache, nous n'en avons pas été saisis, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non, pas . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Pas à ce propos, mais à propos d'une question similaire.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais pas à propos de ceci.

SURTAXE DE 1½ P. 100 PAR MOIS SUR LES «DROITS» IMPOSÉS EN VERTU DU RÈGLEMENT DÉCOULANT DE L'ARTICLE 14 DE LA LOI SUR LE CONSEIL DES PORTS NATIONAUX—DORS/76-191, 76-740, 76-741, 76-742, 77-201, 77-691, 77-1043, 78-26

Le 28 mars 1978

Les règlements tarifaires établis en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux semblent subordonnés à une procédure d'amendement qui habilite le Conseil à imposer une surtaxe de 1½ p. 100 par mois sur les droits non acquittés. Un exemple de ce genre de dispositions figure à l'article 5 du Règlement du quai des pêcheurs de l'avenue Campbell (DORS/76-740).

[*Text*]

"Where charges are not paid by the due date the Board may levy for each subsequent month or portion thereof an additional charge of one and one-half per cent."

The Board has advised that the authority for the imposition of the surcharge by by-law lies in subsections 1(*e*) and 1(*j*) of section 14 of the National Harbours Board Act, which read:

"14. (1) The Governor in Council may make by-laws, not inconsistent with the provisions of this Act, for the direction, conduct and government of the Board and its employees, and the administration, management and control of the several harbours, works and property under its jurisdiction including

. . .

(*e*) the imposition and collection of tolls on vessels or aircraft entering, using or leaving any of the harbours; on passengers; on cargoes; on goods or cargoes of any kind brought into or taken from any of the harbours or any property under the administration of the Board, or landed, shipped, transhipped or stored at any of the harbours or on any property under the administration of the Board or moved across property under the administration of the Board; for the use of any property under the administration of the Board or for any service performed by the Board; and the stipulation of the terms and conditions (including any affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board) upon which such use may be made or service performed;"

. . .

(j) the doing of anything necessary to carry out the provisions of this Act within their true intent and meaning, and generally for the administration, management and control of the harbours, works and properties under the jurisdiction of the Board."

These subsections do not appear to grant any authority for the imposition of surcharges.

Committee members will recall that it was conceded, after objection by the Committee, that the St. Lawrence Seaway Authority could not impose a monthly surcharge on unpaid accounts under an enabling authority which empowered it to establish tariffs of tolls with respect to vessels entering, passing through or leaving a canal or works under its authority.

As was the case of the St. Lawrence Seaway Authority, the National Harbours Board enjoys extensive powers under the National Harbours Board Act to ensure payments of its accounts including

Section 16(2)—no goods to leave a harbour area until tolls are paid or security for them deposited;

[*Translation*]

«Si les droits ne sont pas payés à l'échéance, le Conseil peut, pour chaque mois ou partie de mois supplémentaire, imposer un droit additionnel d'un et demi pour cent.»

Le Conseil s'est dit d'avis que le pouvoir lui permettant d'imposer une surtaxe par règlement est défini dans les alinéas 14(1)*e*) et 14(1)*j*) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Les alinéas sont libellés comme suit:

«14. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements, non incompatibles avec les dispositions de la présente loi, pour la direction, la conduite et la gouverne du Conseil et de ses employés, ainsi que pour l'administration, la gestion et la régie des divers ports, ouvrages et biens sous sa juridiction, y compris

. . .

e) l'imposition et la perception de droits sur les navires ou aéronefs qui entrent dans les ports, en font usage ou en sortent; sur les passagers; sur les cargaisons; sur les marchandises ou cargaisons de toute nature qui ont été introduites dans l'un des ports ou l'une des propriétés relevant de l'administration du Conseil ou qui en ont été prises, ou qui ont été débarquées, expédiées, transbordées ou emmagasinées dans l'un des ports ou sur l'une des propriétés ressortissant au Conseil, ou qui ont été déplacées à travers des propriétés dont l'administration relève du Conseil; pour l'usage de tout bien ressortissant au Conseil ou pour tout service rendu par le Conseil; et la stipulations des termes et conditions (y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil) auxquels un tel usage peut être fait ou un tel service rendu;

. . .

j) l'accomplissement de tout ce qui est nécessaire à l'exécution des dispositions de la présente loi selon leurs intention et signification véritables, et, d'une manière générale, à l'administration, la gestion et la régie des ports, ouvrages et bien placés sous la juridiction du Conseil.»

Ces alinéas ne semblent nullement autoriser l'imposition de surtaxe.

Les membres du Comité se souviendront qu'après s'y être opposés, ils avaient admis que l'Administration de la voie maritime du St-Laurent ne pouvait imposer de surtaxe mensuelle sur les comptes impayés en se fondant sur un pouvoir l'autorisant à imposer des droits de péage aux navires qui entrent dans un canal ou dans des ouvrages maritimes sous son autorité, qui les traversent ou les quittent.

A l'instar de l'Administration de la voie maritime du St-Laurent, le Conseil des ports nationaux possède, en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux, des pouvoirs très étendus lui garantissant le paiement de ces droits. Ces pouvoirs sont définis dans diverses dispositions dont nous retiendrons les suivantes:

16(2)—aucune marchandise ne doit être enlevée d'un port avant que tous les droits aient été acquittés ou que le Conseil ait accepté une garantie du paiement;

[*Texte*]

Section 16(3)—no customs clearance until tolls paid;

Section 17(1)—Board empowered to seize any vessel within Canadian territorial waters for unpaid tolls, coupled with power to detain and sell. In addition, the Board may proceed as for debt due;

Section 18—Board has a general and preferred lien on goods for debts owed to it.

The same considerations arise as in the case of the St. Lawrence Seaway surcharge: no explicit statutory authority; a surcharge is a penalty and not a toll; service charges, although now common, were not envisaged when the Act was passed; the existence of ample statutory sanctions for non-payment of tolls; a user of Harbours Board facilities can not shop around for the best "deal"; powers to impose charges are to be construed narrowly; surcharges are not necessary to the working of the Board or to the application of the Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions from members? Does anybody wish some further elucidation of the matter by counsel?

Mr. Baker: We are not quarrelling with the idea of surcharges per se; what we are really saying is that there is nothing in here to give them the power.

Mr. Eglington: That is correct, Mr. Baker, there is nothing in the act to give them the power. And one cannot argue that the words in Section 14 necessarily take account of the present commercial usage because the words that stand originally in the very old act are not given that construction.

Mr. Baker: Well, I do not think we have much choice but to go right back to them, do we?

Mr. Eglington: We have had this particular point out with the Seaway Authority on a number of occasions.

Mr. Baker: Yes, I recall reading about that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, is it agreed that we ought to follow Mr. Baker's suggestion and go after the department on this?

M. Béchard: Oui, monsieur le président. Mais est-ce qu'il n'est pas dit au début, ici, que les règlements semblent en voie d'être modifiés?

Les règlements tarifaires établis en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux semblent subordonnés à une procédure d'amendement . . .

En ce cas, il faudra modifier la loi?

Mlle Mayrand: Exactement.

Ils sont en voie d'être modifiés pour accorder ce droit d'imposer une surtaxe.

M. Béchard: Oui, en se basant sur la loi actuelle?

[*Traduction*]

16(3)—nul préposé de douanes ne doit accorder de congé à un navire avant que les droits aient été acquittés;

17(1)—en cas de non-acquittement des droits, le Conseil peut saisir, détenir ou vendre un navire dans la limite des eaux territoriales du Canada. Il peut, en outre réclamer le paiement de toute somme due devant un tribunal;

18—le Conseil possède sur le navire, un privilège général et prioritaire proportionnel à toute somme qui lui est due.

Les mêmes considérations qui ont donné lieu à la décision concernant la surtaxe imposée par l'Administration de la voie maritime du St-Laurent s'appliquent: la loi n'établit aucun pouvoir habilitant explicite; une surtaxe n'est pas un droit mais une pénalité; quand la loi a été adoptée, elle ne prévoyait aucun frais de service, même si ceux-ci sont actuellement courants; la loi prévoit un nombre suffisant de sanctions pour le non-acquittement des droits; l'utilisateur des installations portuaires ne peut négocier les droits et conditions auxquels il est assujetti; les pouvoirs d'imposer des droits doivent être interprétés avec circonspection; les surtaxes ne sont nullement nécessaires à la bonne administration du Conseil ou à l'application de la loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les membres désirent-ils poser des questions? Quelqu'un veut-il des précisions de la part du conseiller juridique?

M. Baker: Nous ne remettons pas en question le principe d'une surtaxe en tant que tel; cependant, nous estimons ici que rien ne leur donne le pouvoir.

M. Eglington: C'est exact, monsieur Baker, rien dans la loi ne leur confère ce genre de pouvoir. On pourrait faire valoir que le libellé de l'article 14 tient nécessairement compte de l'usage commercial actuel parce que les termes de l'ancienne loi n'avaient pas reçu cette même interprétation.

M. Baker: Je ne pense pas que nous ayons d'autre choix que de nous tourner de nouveau vers eux, n'est-ce pas?

M. Eglington: Nous avons soulevé ce point à plusieurs reprises avec les représentants de l'Administration de la voie maritime.

M. Baker: Oui, je me souviens avoir lu quelque chose à ce propos.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sommes-nous d'accord pour nous adresser au ministère sur cette question, comme le propose M. Baker?

Mr. Béchard: Yes, Mr. Chairman, but it says here at the beginning that it seems that the by-laws will be modified.

The tariff by-laws made under the National Harbours Board Act appear to be subject to a process of amendments . . .

In this case, do we have to change the law?

Miss Mayrand: Exactly.

They are in the process of being amended in order to grant the power to levy a surcharge.

Mr. Béchard: Yes, and that is based on the present law.

[*Text*]

Mlle Mayrand: Oui, sur la loi qui ne le leur permet pas.

M. Béchard: Je suis d'accord avec M. Baker, pour une fois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, il semble que tout le monde est d'accord. Have you agreed, Senator Godfrey?

Well then I think we can go on to the next one: SOR/77-395—Broadcasting Licence Fees Regulations. And here we have an extensive comment from counsel and following upon a letter of Mr. Massey's to the Commission, the Canadian Radio-television and Telecommunications Committee, August 16, 1977. We do not appear to have a reply to that letter, do we, except for your comments on the . . .

Mr. Eglington: No, there is a letter of August 16 from Mr. C. C. Johnston.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes, I see. The two pages stuck together. The whole business ought to be printed then I think. Are there any questions?

BROADCASTING LICENCE FEE REGULATIONS
Broadcasting Act
December 5, 1977

Criteria 1(a); 11

Section 4(5) of this Regulation states:

> "(5) Where a licensee fails to pay a licence fee in accordance with subsection (4), the licensee shall pay to the Commission an additional licence fee equal to 1½ per cent of the outstanding fee multiplied by the number of months during which the outstanding fee remains unpaid."

The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission was asked what authority it relied on to make section 4(5). The Commission's reply, attached, indicates that section 16(1)(*b*)(vii) of the Broadcasting Act is relied upon to make section 4(5). Section 16(1)(*b*)(vii) states:

> "16. (1) In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee may . . .
>
> (*b*) make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences, or to all persons holding broadcasting licences of one or more classes . . .
>
> (vii) with the approval of the Treasury Board, fixing the schedules of fees to be paid by licensees and providing for the payment thereof."

In its reply, the Commission indicates that it regards section 4(5) of the Regulations as establishing a second category of fees "payable at any time after November 30th". They reject the characterization of section 4(5) as a surcharge for late payment.

The matter, therefore, rests at the level of semantics. Is a provision which imposes a charge of 18% per annum on the

[*Translation*]

Miss Mayrand: Yes, on the law that does not grant such power.

Mr. Béchard: This time I agree with Mr. Baker.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well it seems that everybody agrees. Êtes-vous d'accord, sénateur Godfrey?

Si oui, je pense que nous pouvons passer au règlement suivant: DORS/77-395—Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion. Nous avons là des commentaires importants de la part du conseiller juridique et une lettre que M. Massey a envoyée au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes le 16 août 1977. Il ne semble pas qu'il y ait de réponse à cette lettre, à l'exception de vos commentaires à propos . . .

M. Eglington: Non, il y a une lettre de M. C. C. Johnston, datée du 16 août.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, oui, je vois. Les deux pages étaient collées. Je pense donc que l'ensemble devrait être imprimé. Y a-t-il des questions?

RÈGLEMENT SUR LES DROITS DE LICENCE DE RADIODIFFUSION
Loi sur la radiodiffusion
Le 5 décembre 1977

Critère 1a); 11

Le paragraphe 4(5) du présent règlement se lit comme suit:

> (5) A défaut de paiement en temps utile, sont payables des droits supplémentaires de 1½ pour cent sur le solde dû à chaque mois.

On a demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'indiquer le pouvoir habilitant dont il s'est inspiré pour édicter le paragraphe 4(5). La lettre ci-jointe qu'a fait parvenir le Conseil en réponse à cette question indique qu'il s'est inspiré du sous-alinéa 16(1)*b*)(vii) qui se lit comme suit:

> «16. (1) Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut . . .
>
> *b*) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et . . .
>
> (vii) fixant, avec l'approbation du conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences et prévoyant ce paiement.»

Dans sa réponse, le Conseil indique qu'il considère que le paragraphe 4(5) du règlement crée une deuxième catégorie de droits «payables en tout temps après le 30 novembre». On refuse l'interprétation selon laquelle le paragraphe 4(5) imposerait des droits supplémentaires pour défaut de paiement.

Par conséquent, il s'agit donc d'une question de sémantique. Une disposition imposant des frais de 18% par année sur le

[*Texte*]

balance of an outstanding amount which is owing and due just another category of fee within the meaning of section 16(1)(*b*)(vii), or is it a penalty exigible only on late payment? The inference that it is a surcharge of a penalty is inescapable:

(*a*) The amount is only calculated on overdue accounts.

(*b*) The licensee is not receiving a service or performing an act which is referable to the 18% interest charge during the period when the interest is accruing.

(*c*) The return of 18% is far greater than any but the rate received from speculative investment. It is not comparative with "interest rates" other than those paid to Finance House and on credit cards.

It should be noted that section 16(1) of the Act limits the Commission's regulatory powers to the making of regulations "in furtherance of its objects". Section 15 of the Act reads in part:

> "15. . . . the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act."

Section 3 comprises a lengthy statement of the aims and objects of the Canadian broadcasting system. Nowhere are interest payments mentioned, nor is one able to infer authority to make them. It is obvious that merely referring to a charge or a penalty as a "second category of fee" does not transform it into what it is not. And it is trite law that laws which impose penalties such as the obligation to make payments are to be strictly construed. Of two reasonable constructions, the one which does not impose the penalty is to be preferred. The meaning of words in a statute which imposes a penalty must be clear and precise for the sanction to take effect. For these reasons, it is considered that there is no authority in the Broadcasting Act which permits the Commission to impose the 18% surcharge on amounts owing after the designated time.

That the imposition of a collection surcharge is in conformity with common commercial practice is not denied. There are, however, several striking distinctions between the imposition of a statutory charge and a negotiated contractual fee.

(*a*) Commercial matters are governed by contractual freedom; there exists no necessity of accepting conditions proposed by one party to a desired agreement where other parties exist who will offer the same value for different considerations. The Commission, however, exercises a statutory monopoly in granting licences. A station cannot "shop around".

(*b*) The Commission is not free as is a private contractor to impose the most favourable conditions. This is self-evident. It is controlled by statute. Its power to impose conditions is strictly limited.

[*Traduction*]

solde d'un montant dû constitue-t-elle simplement une autre catégorie de droits aux termes du sous-alinéa 16(1)*b*)(vii) ou s'agit-il d'une sanction imposée pour défaut de paiement seulement? Il est impossible de soutenir que cette disposition n'impose pas de droits supplémentaires ou de sanction:

a) Le montant ne porte que sur les arriérés.

b) Le titulaire de licence ne reçoit pas de service ou ne pose pas de gestes qui peuvent expliquer l'imposition d'un taux d'intérêt de 18% pendant la période où les intérêts s'accumulent.

c) Le taux d'intérêt de 18% est beaucoup plus élevé que les taux courants, exception faite de ceux que rapportent des investissements spéculatifs. Il ne se compare à aucun autre taux si ce n'est à ceux que fixent les sociétés de finance et celles qui distribuent des cartes de crédit.

Il convient de noter que le paragraphe 16(1) de la loi limite les pouvoirs de réglementation du Conseil à l'établissement de règlements «dans la poursuite de ses objets». L'article 15 de la loi se lit en partie comme suit:

> «15. . . . le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.»

L'article 3 décrit en détails les buts et objectifs du système de la radiodiffusion canadienne. On ne fait nulle part mention du versement d'intérêts et ces dispositions n'accordent nullement le pouvoir d'en réclamer. Il est évident que le simple fait de faire référence à l'imposition de droits supplémentaires ou d'une sanction comme à une «deuxième catégorie de droits» ne modifie pas la nature de ces éléments et il va de soi que les lois qui imposent des sanctions comme par exemple l'obligation de faire des versements doivent être interprétées restrictivement. De deux interprétations raisonnables, celle qui n'impose pas de sanction doit être retenue. La signification des mots employés dans une loi qui impose une sanction doit être claire et précise pour que la sanction soit effectivement imposée. Pour ces raisons, nous considérons que rien dans la Loi sur la radiodiffusion n'autorise le Conseil à imposer des droits supplémentaires de 18% pour défaut de paiement.

Nous ne nions pas que l'imposition de droits supplémentaires pour recouvrement soit conforme aux pratiques commerciales courantes. Il existe toutefois plusieurs différences marquées entre l'imposition d'un droit statutaire et celle de droits contractuels négociés.

a) Les règles commerciales sont régies par la liberté contractuelle; il n'est pas nécessaire d'accepter les conditions d'une partie qui souhaite conclure un accord lorsque d'autres parties offrent la même valeur pour des considérations différentes. Toutefois, pour l'octroi de licences, le Conseil exerce un monopole réglementaire. Les stations n'ont pas le choix d'aller ailleurs et doivent faire affaires avec le Conseil.

b) Contrairement à un entrepreneur privé, le Conseil n'est pas *libre* d'imposer les conditions les plus favorables. Cela va de soi. Ces dispositions sont imposées par la loi et le

[*Text*]

(*c*) The power to impose an 18% collection surcharge is not essential to the Commission's function. The Commission can have recourse to

(i) the battery of civil remedies ordinarily available;

(ii) the provisions of the Broadcasting Act and possibly of section 29(1) which imposes a substantial sanction on "every licensee who violates the provisions of any regulation applicable to him made under this Part . . .".

The Committee has successfully objected to this order of surcharge in the past in the matter of the St. Lawrence Seaway Regulations.

August 16, 1977

Mr. Melez Massey
Counsel
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Massey:

Re: Broadcasting Licence Fee Regulations SOR/77-395

I apologize for this late reply to your inquiry of July 15th on Section 4(5) of the above regulations but have just returned from holidays.

The authority for this particular Section is contained within Section 16(1)(*b*)(vii) of the Broadcasting Act which permits the Commission with the approval of the Treasury Board to fix the schedule of fees to be paid by licensees and to provide for the payment thereof.

Section 4(5) of the regulation in our view provides a schedule of fees in two separate categories. The first category consists of the fees payable as of November 30th each year. The second category consists of the fees payable at any time after November 30th. Accordingly, we would not categorize the additional fees required under Section 4(5) as a "surcharge for late payment".

I hope this answers your inquiry. Please let me know if you have any further questions.

Yours sincerely,

C. C. Johnston

• 1140

M. Béchard: Monsieur Eglington, je suis d'accord, mais la réponse avait été donnée par M. Johnston?

[*Translation*]

pouvoir du Conseil d'imposer des conditions est strictement limité.

c) Le pouvoir d'imposer des droits supplémentaires de 18% pour recouvrement n'est pas essentiel aux opérations du Conseil. Ce dernier peut avoir recours

(i) à l'ensemble des mesures correctives civiles qui peuvent ordinairement être appliquées; et

(ii) aux dispositions de la Loi sur la radiodiffusion et possiblement à celles du paragraphe 29(1) qui impose une sanction lourde à «tout titulaire de licence qui viole les dispositions d'un règlement établi en vertu de la présente Partie et qui lui est applicable . . .».

Par le passé, le Comité a réussi à faire abroger l'imposition de droits supplémentaires dans le cas du Règlement sur la voie maritime du Saint-Laurent.

Le 16 août 1977

Monsieur Melez Massey
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires du
Sénat et de la Chambre des communes

Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-395, Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion

Je m'excuse d'avoir tardé à répondre à votre lettre du 15 juillet concernant le paragraphe 4(5) du règlement mentionné ci-dessus; la raison de ce retard en est que je reviens tout juste de vacances.

Le pouvoir habilitant de ce paragraphe figure au sous-alinéa 16(1)*b*)(vii) de la Loi sur la radiodiffusion qui autorise le Conseil à fixer, avec l'approbation du Conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licence et prévoyant ce paiement.

A notre avis, le paragraphe 4(5) du règlement établit deux catégories distinctes de droits. La première concerne les droits payables au 30 novembre de chaque année et la deuxième, les droits payables en tout temps après cette date. Par conséquent, nous ne considérons pas que les droits additionnels exigés en vertu du paragraphe 4(5) constituent des droits supplémentaires pour défaut de paiement.

J'espère que vous trouverez cette réponse satisfaisante. Si vous avez d'autres questions à poser, n'hésitez pas à m'en faire part.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

C. C. Johnston

Mr. Béchard: I agree, Mr. Eglington, but Mr. Johnston gave an answer, did he not?

[*Texte*]

Mr. Eglington: No. Mr.Béchard. I consider that the answer that was given is simply a colourable attempt to take advantage of the wording of the statute. What is involved is the surcharge of not 1.5 per cent a month but 1.5 per cent multiplied by the number of months. The amount is outstanding.

An hon. Member: I agree with you.

Mr. Eglington: It was the same issue.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It was the same sort of issue as the previous one.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, presumably then, we should pursue the same course . . .

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . of action. Now, the next one is SOR/76—this is a bundle on the same sort of general subject is it not?—SOR/76-291, Cruising Altitudes Order, SOR/76-216, SOR/76-361, SOR/76-772, Air Regulations Amendments and then SOR/77-273, Prohibited and Restricted Airspace Order, amendment. And we have here what I think we can almost call a voluminous commentary by Counsel and some correspondence, I must make sure I have got it all this time, a letter from Mr. Eglington to Mr. Shields on July 29, 1976 and a reply August 19, 1976. That is the lot, is it not?

Mr. Eglington: That is correct.

SOR/76-291

CRUISING ALTITUDES ORDER
Aeronautics Act
January 31, 1978

Criteria 1(a); 13

SOR/76-291, Cruising Altitudes Order, with SOR/76-216, 76-361 and 76-772, Air Regulations, amendments

1. Sections 9 and 10 of the Cruising Altitudes Order are referred to in the correspondence attached. Section 11 of the Order falls to be considered with sections 9 and 10. The Cruising Altitudes Order is one of the Air Navigation Orders made pursuant to powers conferred on the Minister of Transport by the Air Regulations, themselves made under section 6 of the Aeronautics Act. The particular section of the Air Regulations which authorizes the making of the Cruising Altitudes Order is section 530, as made by SOR/76-216, Air Regulations, amendment. Section 530 reads:

> "530. The Minister may make orders or directions with respect to cruising altitudes and altimeter settings."

This section is intra vires section 6(1)(*d*), (*h*) and (*i*) of the Aeronautics Act.

2. Counsel were unclear about the hierarchy of rules in the regulation of civil aviation and wrote for the information

[*Traduction*]

M. Eglington: Non, monsieur Béchard. La réponse qui a été donnée ne constitue qu'une tentative pittoresque en vue de tirer profit du libellé de la loi. Il ne s'agit pas d'une surtaxe de 1 p. 100 pour un seul mois, mais d'une surtaxe de 1 p. 100 multipliée par le nombre de mois. Le montant est important.

Une voix: Je suis d'accord avec vous.

M. Eglington: Il s'agissait du même problème.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'était le même genre de problème qu'avant.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Par conséquent, nous devrions certainement procéder de la même . . .

Une voix: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . façon. Nous avons maintenant le DORS/76-291, Ordonnance sur les altitudes de croisière, DORS/76-216, 76-361 et 76-772, Règlement de l'air—modification, et ensuite DORS/77-273, Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou réglementés—modification. Et nous avons ici un commentaire presque volumineux de la part du conseiller juridique, ainsi que quelques lettres. Cette fois-ci, je dois m'assurer que j'ai bien tout, il y a une lettre de M. Eglington à M. Shields, datée du 29 juillet 1976, et une réponse datée du 19 août 1976. C'est bien tout, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

DORS/76-291

ORDONNANCE SUR LES ALTITUDES DE CROISIÈRE
Loi sur l'aéronautique
Le 31 janvier 1978

Critère 1(a); 13

DORS/76-291, Ordonnance sur les altitudes de croisière. DORS/76-216, 76-361 et 76-772, Règlement de l'air—modification

1. Vous trouverez ci-joint une lettre portant sur les articles 9 et 10 de l'Ordonnance sur les altitudes de croisière. En outre, l'article 11 de l'Ordonnance doit être étudié à la lumière des articles 9 et 10. L'Ordonnance sur les altitudes de croisière constitue l'une des ordonnances sur la navigation aérienne établies en vertu des pouvoirs conférés au Ministre des transports par le Règlement de l'air, établi en vertu de l'article 6 de la Loi sur l'aéronautique. L'article du Règlement de l'air qui autorise l'établissement de l'Ordonnance sur les altitudes de croisière est l'article 530, établi par le DORS/76-216, Règlement de l'air—modification. L'article 530 est libellé comme suit:

> «530. Le Ministre peut rendre des ordonnances ou donner des instructions en ce qui concerne les altitudes de croisière et les calages altimétriques.»

Cet article est dans la limite des pouvoirs des alinéas 6(1)*d*), *h*) et *i*) de la Loi sur l'aéronautique.

2. Les conseillers n'ont pas su retrouver clairement l'order hierarchique des règles établies dans la réglementation de

[*Text*]

kindly supplied by Mr. Shields. Section 6(1) of the Aeronautics Act gives sweeping regulation-making power to the Minister over civil aviation and section 6(2) specifies that any regulation made under section 6(1) may authorize the Minister (i.e. the person who makes the regulations) "to make *orders* or *directions* with respect to such matters coming within . . . section (6) as the regulations may prescribe". While regulations can only be made with the approval of the Governor in Council, there is no such check or control on the Minister's power to make Orders or Directions which are really subordinate laws made by the Department intra-murally as it were. Neither the Act nor the Air Regulations indicate what difference, if any, there is between an order and a direction. In ordinary parlance, one might be inclined to think that, when juxtaposed as in section 6 of the Act, "order" indicates a general rule and "direction" a document directed to one person only or to the individual case.* Such, however, does not appear to have been the usage of the Department of Transport as indicated in Air Counsel's letter.

Mr. Shields' letter indicates that the word "direction" is to be dropped from the Air Regulations so that the terminology used will be consistent with the body of law that has actually been produced by the Minister under the Air Regulations and called "Air Navigation Orders". While SOR/76-361 (Air Regulations, amendment) is consistent with this approach in that it substitutes prescription by Order for the giving of Directions, SOR/76-216 (Air Regulations, amendment) merely adds the power to proceed by Order to the existing power to give Directions "with respect to cruising altitudes and altimeter settings". The power to give Directions was not deleted. Similarly, in SOR/76-772 (Air Regulations, amendment) the power to issue Orders is added to the power to give Directions under sections 403 and 508 of the Air Regulations.

It had struck counsel that, since the dual system of Order and Directions was being maintained, even reinforced since the power to make Orders was being consistently added to that of giving Directions, the waivers by authorizations referred to in sections 9 and 10 of the new Cruising Altitudes Order (SOR/76-291) might be regarded by the Department of Transport as being Directions. However, that is not the case, as the last paragraph of Air Counsel's letter makes clear.

3. The Minister's power, subject to the approval by the Governor in Council, to give himself power independent of such approval to make an Order relating to cruising altitudes is undoubted. The result of subsections 6(1) and (2) of the Aeronautics Act and section 530 of the Air Regulations is that the Minister has given himself power to make subordinate legislation "with respect to" (the language of section 6(2) of

*c.f. the distinction between "regulations" and "orders" in *Attorney-General for Alberta* v. *Huggard Assets 1953* A.C. 420.

[*Translation*]

l'aviation civile et ont demandé des renseignements qui leur ont été fournis gracieusement par M. Shields. Le paragraphe 6(1) de la Loi sur l'aéronautique accorde au Ministre des pouvoirs de réglementation énormes en matière d'aviation civile et l'article 6(2) précise que tout règlement établi en vertu du paragraphe 6(1) autorise le Ministre (c'est-à-dire la personne qui établit les règlements) «à établir des *ordonnances* ou des *directives* concernant les matières tombant sous . . . l'article 6 ainsi que les règlements peuvent le prescrire». Bien que les règlements ne puissent être établis que sous réserve de l'approbation du Gouverneur en conseil, le pouvoir du ministre d'établir des ordonnances ou des directives n'est pas contrôlé même si celles-ci constituent en réalité des mesures législatives subordonnées établies intra-muros par le ministère. D'autre part, ni la loi ni le Règlement de l'Air n'indiquent la différence qui existe entre une ordonnance et une directive. En règle générale, on serait tenté de penser qu'une «ordonnance», lorsqu'elle est juxtaposée comme à l'article 6 de la Loi, indique une règle générale et qu'une «directive», est un document adressé à une seule personne ou à un cas particulier.* Cette pratique ne semble cependant n'avoir jamais été en vigueur au ministère des Transports, comme l'indique la lettre de leur conseiller.

La lettre de M. Shield indique que le terme «directive» doit être supprimer du Règlement de l'air afin que la terminologie en vigueur soit conforme à l'ensemble de la réglementation établie par le ministre en vertu du Règlement de l'air et intitulé «Ordonnance sur la navigation aérienne». Bien que le DORS/76-361 (Règlement de l'air modification) soit conforme à cette approche dans la mesure où il substitue la prescription par ordonnance à l'établissement de directives, le DORS/76-216 (Règlement de l'air-modification) ne fait qu'ajouter le pouvoir d'établir des ordonnances à celui (qui existe déjà) d'établir des directives «en ce qui concerne les altitudes de croisière et les calages altimétriques». Le pouvoir d'établir des directives n'a pas été supprimé. De même, au DORS/76-772 (Règlement de l'air, modification) le pouvoir d'établir des ordonnances vient s'ajouter à celui d'établir des directives en vertu des articles 403 et 508 du Règlement de l'air.

On a pensé que, puisque le double système des ordonnances et des directives était maintenu, et même renforcé dans la mesure où le pouvoir d'établir des ordonnances venait uniformément s'ajouter à celui d'établir des directives, le ministère des Transports conside mobablement les dérogations par autorisation mentionnées aux articles 9 et 10 de la nouvelle Ordonnance sur les altitudes de croisière (DORS/76-291) comme des directives. Tel n'est cependant pas le cas, comme le dernier paragraphe de la lettre du conseiller en témoignage.

3. Le pouvoir du ministre, sous réserve de l'approbation du Gouverneur en Conseil, de se donner le pouvoir, indépendamment de cette approbation, d'établir une ordonnance portant sur les altitudes de croisière est incontestable. Grâce aux paragraphes 6(1) et (2) de la Loi sur l'aéronautique et l'article 530 du Règlement de l'air, le ministre se donne le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées «concernant»

*cf. la distinction entre «règlements» et «ordonnances» dand l'affaire *Procureur général de l'Alberta* c. *Huggard Assets* (1953) A.C. 420.

[*Texte*]

the Act) "cruising altitudes and altimeter settings" (the words of section 530 of the Air Regulations).

The predecessor of section 9 of the new Cruising Altitudes Order was section 9 of SOR/74-255 (now revoked) which read:

> "Unless otherwise authorized by the Director General, Civil Aeronautics of the Department of Transport, no person shall operate an aircraft within controlled airspace between 18,000 feet above sea level and flight level 450 inclusive, except in accordance with the instrument flight rules."

Section 9 of the new Order does away with the delegation of power to the Director General. More importantly, while the old section 9 was couched in terms of a partial prohibition on air navigation coupled with a discretion in the Director General to permit the prohibited navigation, the new section 9 proceeds by imposing an obligation on all flyers to observe the instrument flight rules (themselves an Air Navigation Order made under the Air Regulations) but with a discretionary power in the Minister to waive that obligation in individual cases. The few classes of case in which a waiver will be granted are set out on page 2 of Mr. Shields' letter.

The old form of section 9 was ultra vires section 530 of the Air Regulations (both before and after its amendment by SOR/76-216), as amounting to a partial prohibition, with power to permit but with no criteria set for the exercise of that power.

Section 530 of the Air Regulations has never contained a specific power to prohibit, under which the old section 9 may have been valid. It is doubtful whether section 530 could be cast in terms of absolute prohibition and, if it could, whether such a formulation would be ultra vires section 6(1) of the Aeronautics Act.

It is clear from Mr. Shields' letter that the situations in which permission will be granted are sufficiently clear to be incorporated into the Order as the conditions governing the discretion to permit.

The new section 9 seeks to avoid all these difficulties by enjoining obedience to a norm rather than imposing a partial prohibition on flight. A power to waive the obligation now appears instead a power to grant permission to do what has been forbidden. The power to waive is reserved to the maker of the Order himself.

It is probable that, in view of the potency attributed to the words "with respect to" by the Crown, the Minister would be seen as having power to issue waivers "notwithstanding the Cruising Altitudes Order" (See the Attorney General's speech to the Commons on the Committee's Second Report.*). To that sort of proceeding, the Committee has objected strenuously. But that is not what has been done here. What has occurred is a reservation to the Minister in section 9 (and in section 10) of the Order itself of the power to waive, that is to dispense

*House of Commons Debates, March 28, 1977, page 4392.

[*Traduction*]

(d'après le libellé du paragraphe 6(2) de la loi) «les altitudes de croisière et les calages altimétriques» (d'après le libellé de l'article 530 du Règlement de l'air).

L'article 9 du DORS/74-255 (abrogé) qui a été remplacé par l'article 9 de la nouvelle Ordonnance sur les altitudes de croisière était libellé comme suit:

> «Sauf autorisation contraire du Directeur général de l'aéronautique civile du ministère des Transports, il est interdit, dans un espace aérien contrôlé, de piloter une aéronef entre 18,000 pieds au-dessus du niveau de la mer et le niveau de vol 450 exclusivement, si ce n'est conformément aux règles de vol aux instruments.»

L'article 9 de la nouvelle Ordonnance supprime la délégation de pouvoir au Directeur général. Et, ce qui est plus important, alors que l'ancien article 9 imposait une interdiction partielle à la navigation aérienne doublée d'un pouvoir discrétionnaire accordé au Directeur général lui permettant de lever cette interdiction, le nouvel article 9 oblige tous les pilotes à observer les règles de vol aux instruments (qui sont elles-mêmes définies dans une Ordonnance sur la navigation aérienne établie en vertu du Règlement de l'air) mais accorde au ministre le pouvoir discrétionnaire de supprimer cette obligation dans des cas individuels. Les quelques cas où une exemption sera accordée figurent à la page 2 de la lettre de M. Shields.

L'ancien article 9 n'était pas dans la limite des pouvoirs de l'article 530 du Règlement de l'air (avant et après sa modification par le DORS/76-216), puisqu'il équivalait à une interdiction partielle et prévoyait le pouvoir d'accorder une autorisation, mais n'établissait aucun critère à l'exercice de ce pouvoir.

L'article 530 du Règlement de l'air n'a jamais renfermé de pouvoir précis autorisant une interdiction en vertu duquel l'ancien article 9 aurait pu être valide. Il est douteux que l'article 530 puisse prévoir une interdiction totale et, le cas échéant, qu'il ne soit pas dans la limite des pouvoirs du paragraphe 6(1) de la Loi sur l'aéronautique.

D'après la lettre de M. Shield, il est manifeste que les cas pour lesquels l'autorisation sera accordée sont suffisamment clairs pour figurer dans l'ordonnance comme étant les conditions régissant le pouvoir discrétionnaire d'accorder une autorisation.

Le nouvel article 9 cherche à contourner toutes ces difficultés en imposant le respect d'une norme plutôt qu'une interdiction de vol partielle. Le pouvoir de supprimer l'obligation semble avoir remplacé le pouvoir d'accorder l'autorisation de faire ce qui était interdit. C'est celui qui établit l'ordonnance qui a le pouvoir d'accorder une exemption.

Il est probable que, compte tenu du pouvoir attribué à l'expression «concernant» par la Couronne, le Ministre aurait le pouvoir d'établir des exemptions «Nonobstant l'Ordonnance sur les altitudes de croisière» (voir le discours qu'a prononcé le Procureur général aux Communes sur le deuxième rapport du Comité.*) Le Comité s'est par ailleurs opposé vigoureusement à ce moyen de procéder. Mais tel n'est pas le cas ici. En fait, l'article 9 (et l'article 10) de l'Ordonnance réservent au Ministre le pouvoir d'accorder une exemption c'est-à-dire de faire

*Débats de la Chambre des communes, 28 mars 1977, page 4392.

[*Text*]

with, the rules he makes in individual cases, in the one instance the Instrumental Flight Rules, in the other the Cruising Altitude Order. Two issues arise:

(i) whether such a reservation of such power to waive is intra vires the enabling powers; and

(ii) whether, if it is intra vires, it is objectionable for any other reason flowing from the Committee's terms of reference.

Nothing that the Committee has said about dispensation, either expressly or impliedly, means that a power in the rule-making authority to dispense with rules can not be *reserved* in *those* rules themselves, if the enabling power so allows, either explicitly or by necessary intendment. Neither the Aeronautics Act nor the Air Regulations gives any such power expressly, and, if an implied power is to be spelled out, it must be thought to flow from the words "with respect to", (since Air Counsel himself has said that the distinction between Order and Direction does not cover the matter).

For the reasons set out in its Second Report, the Committee did not accept that "with respect to" or "respecting" necessarily implied any power to dispense with or exempt from the law *when made.*

It would seem only logically consistent for the Committee to take the view that under those same words and phrases a rule-making authority could not reserve to himself in the rules he makes power to dispense with them in individual cases; otherwise the Committee would be countenancing a situation in which, while the Minister could not say "In your case I shall exempt you from the law I made six months ago", he could say "This is the law unless I declare it shall not apply to someone". The detailed exposition of this argument appears in the response to Professor Driedger's letter to Senator Forsey.

The consistency of this approach can, perhaps more easily, be grasped by comparing the old and new forms of section 9. The old form of partial prohibition plus unfettered power to permit at will was clearly invalid on the authorities. The new form, while cast in positive instead of negative form, achieves exactly the same result. To conclude that the new form is valid, while maintaining the old was invalid, would be nonsensical.

The remedy for all this is to say when the Instrument Flight Rules or the Cruising Altitudes Order will not apply. Everyone may then have the benefit of the exception. (See the evidence of Sir Robert Speed before the Committee 28th June 1977.) It would be quite in order to provide within the Order itself that notwithstanding anything contained in the Order, the Instrument Flight Rules shall not apply in situations a, b and c; and even that the Order shall have no application whatever in situations d, e and f. These situations would then be of general application to all flyers. If one of the situations is high altitude photography as stated by Air Counsel, then let it be specified.

[*Translation*]

exception aux règles qu'il établit dans des cas individuels, soit, dans le premier cas les règles de vol aux instruments et dans le second l'Ordonnance sur les altitudes de croisière. Il s'agit alors de savoir:

(i) si cette réserve du droit d'accorder une exemption est dans la limite des pouvoirs habilitants; et

(ii) dans l'affirmative si, elle n'est pas contestable pour tout autre raison découlant du mandat du Comité.

Rien dans les déclarations expresses ou tacites du Comité en matière de dispense, ne peut porter à croire que le pouvoir, prévu par l'autorité réglementante de faire exception à ces *règles* ne puisse être *réservé* dans ces règles elles-mêmes, si le pouvoir habilitant le permet, soit explicitement soit par déduction logique. Ni la Loi sur l'aéronautique ni le Règlement de l'air n'accordent un tel pouvoir expressément et, si un pouvoir tacité devait être énoncé, il faut croire qu'il découlerait de l'expression «concernant» (puisque l'avocat de l'administration de l'air a déclaré lui-même que la distinction entre une ordonnance et une directive n'était pas suffisante pour traiter le sujet).

Pour les raisons énoncées dans son deuxième rapport, le Comité n'a pas accepté l'argument selon lequel les expressions «en ce qui concerne» ou «concernant» impliquaient nécessairement le pouvoir de faire exception ou de soustraire à la loi *une fois qu'elle a été établie.*

Il semblerait tout à fait logique que le Comité adopte le point de vue selon lequel, en vertu des mêmes termes et expressions, une autorité réglementante ne pourrait pas dans les règles qu'elle établit, se réserve le pouvoir d'y faire exception dans certains cas; sinon, le Comité semblerait approuver le ministre qui pourrait dire «dans votre cas, je vous dispense de l'application de la loi que j'ai établie il y a six mois» mais qui ne pourrait pas dire: «c'est la loi sauf si je déclare qu'elle ne s'appliquera pas à quelqu'un.» La présentation détaillée de cet argument figure dans la réponse à la lettre du professeur Driedger adressée au sénateur Forsey.

On pourrait peut-être mieux comprendre la cohérence de cette approche en comparant l'ancien et le nouveau libellé de l'article 9. L'ancien libellé imposant une interdiction partielle doublée du pouvoir limité d'accorder une autorisation était manifestement nul, d'après les textes habilitants. Le nouveau libellé, bien qu'il soit rédigé en termes positifs et non plus négatifs, a le même sens. Conclure dès lors que le nouveau libellé est valide alors que l'ancien ne l'est pas serait insensé.

La solution à tous ces problèmes consisterait à préciser quand les règles de vols aux instruments ou l'Ordonnance sur les altitudes de croisière ne s'appliquent pas. Ainsi, tout le monde pourrait bénéficier de l'exemption (Voir les témoignages de Sir Robert Speed devant le Comité du 28 juin 1977). Il serait tout à fait adéquat que l'ordonnance elle-même stipule que, nonobstant la présente ordonnance, les règles de vols aux instruments ne s'appliqueront pas dans les cas d, e, f. Ensuite, ces cas s'appliqueraient à tous les pilotes. Si l'un de ces cas était la photographie à haute altitude, comme l'a déclaré l'avocat de l'administration de l'air, il faudrait alors que ce soit

[*Texte*]

Even if it is desired to have as a category "unique (?extraordinary) flight operations", that could be provided for, too, the definition quite lawfully being left to be made by the Minister (?by a Direction), the definition then applying to all persons who come within its terms. If it be objected that there is too great an administrative burden in making such definitions, since they would be regulations and there would be so many of them, a procedure exists under the Statutory Instruments legislation for exempting documents from the requirements of registration and publication when ". . . the registration thereof is not reasonably practicable due to the number of regulations of that class". The Department may have difficulty particularising the circumstances mentioned on page 2 of Mr. Shields' letter. Doubtless, the Committee would not insist on a watertight classification of circumstances.

Even if the *Air Regulations* were to provide that in making any Order or Direction the Minister might provide for the waiving of that or any other Order in individual cases, it is doubtful whether such a provision in the Regulations would be intra vires section 6(1) or (2) of the Aeronautics Act, neither of which contains words equivalent to the general form suggested by Sir Robert Speed:

> "and such Orders or Directions may provide either unconditionally or subject to conditions, and with or without limit of time, for exemptions from any requirements or prohibition imposed by or under the regulations or such Orders or Directions."

4. There was no equivalent of section 10 of the new Order in the predecessor Order or of the power to waive compliance now given to the Minister. The equivalent of the new section 11 was found in the old section 10.

5. It may be that the power to provide for exemptions as has been sought in sections 9 and 10 of the Cruising Altitudes Order can be spelled out of the Aeronautics Act and the Air Regulations, otherwise than in reliance on the words "with respect to."

Air Counsel might be asked whether any such implication can be made and, if so, how.

6. Even if the power to waive as provided for in sections 9 and 10 of the Cruising Altitudes Order were accounted intra vires, the present form of those sections would be disquieting. An unfettered discretion is given to the Minister to waive or not to waive whenever he wishes. Not only does this power extend to one amongst many requirements set out in the Order (section 9), it extends to the whole Order (section 10). The provisions are arbitrary and leave unlimited scope for discriminatory application.

One suspects that the whole business may in this instance be small beer. A principle is nonetheless involved. If it is only high altitude photography and the Instrument Flight Rules today, it may well be something signal tomorrow. And then the Committee will be told: "You did not object to a power to

[*Traduction*]

spécifié. Même si l'on voulait créer une catégorie de «vols uniques (? extraordinaires)», que l'on laissait la définition être établie tout à fait légalement, par ce ministre (? par ne directive), dans ce cas, la définition s'appliquerait à toutes les personnes concernées. Si des objections sont soulevées selon lesquelles l'établissement de ces définitions exige trop de paperasseries administratives, étant donné qu'il s'agirait de règlements et qu'il y en aurait beaucoup, il n'est pas inutile de rappeler qu'une procédure existe en vertu de la Loi sur les textes réglementaires prévoyant l'exemption d'enregistrement et de publication de documents lorsque «. . . l'enregistrement n'est pas normalement possible en raison du nombre de règlements compris dans cette catégorie.» Le ministère aura peut-être des difficultés à différencier les circonstances énoncées à la page 2 de la lettre de M. Shields. Il est douteux que le Comité insiste sur une stricte classification des circonstances.

Même si le Règlement de l'Air devait stipuler qu'en établissant une ordonnance ou une directive, le ministre pouvait prévoir des exemptions à cette ordonnance ou à toute autre dans certains cas, il est douteux qu'une telle disposition dans le règlement soit à la limite des pouvoirs du paragraphe 6(1) ou (2) de la Loi sur l'aéronautique, dont aucun ne renferme des expressions assimilables au libellé proposé par Sir Robert Speed:

> «et ces ordonnances ou directives peuvent établir inconditionnellement ou sous réserve de certaines conditions dans un certain délai ou sans limite de temps, des exemptions à toute exigence ou interdiction imposée par le règlement ou par ces ordonnances ou directives ou en vertu de ceux-ci».

4. Il n'existait aucun équivalent à l'article 10 de la nouvelle Ordonnance dans l'Ordonnance précédente ni au pouvoir octroyé maintenant au ministre. Le nouvel article 11 correspond à l'ancien article 10.

5. Il se peut que le pouvoir d'établir des exemptions comme cherchent à le faire les articles 9 et 10 de l'Ordonnance sur les altitudes de croisière puisse dans la Loi sur l'aéronautique et le Règlement de l'air être énoncé autrement qu'en se reposant uniquement sur l'expression «concernant».

On pourrait demander à l'avocat de l'administration de l'air si on peut établir une telle implication et, dans l'affirmative, comment.

6. Même si le pouvoir d'accorder une exemption comme le stipulent les articles 9 et 10 de l'Ordonnance sur les altitudes de croisière était intranues, la libellé actuel de ces articles serait gênant. On donne au ministre le pouvoir discrétionnaire illimité d'accorder ou non une exemption chaque fois qu'il le désire. Mais ce pouvoir ne concerne pas seulement l'une des nombreuses exigences énoncées dans l'ordonnance (article 9), mais l'ordonnance toute entière (article 10). Ces dispositions sont arbitraires et laissent le champ libre à toute application discriminatoire.

On pourrait rétorquer que toute cette histoire n'est, dans le cas qui nous préoccupe que de la bouillie pour les chats. Mais il s'agit d'une question de principe. Si aujourd'hui il ne s'agit que de la photographie à haute altitude et des règles de vol aux instruments, demain ce pourrait être autre chose. Et on dira

[*Text*]

waive the Instrument Flight Rules or the Cruising Altitudes Order, how can you object now?"

7. Section 11 of the Order is quite singular. Where an airway or air route is excepted from the Order by the Designated Airspace Handbook (provided for in section 502A of the Regulations) aircraft fall outside the body of the Order and must observe the altitudes and flight levels set out in the Schedule to the Order. This is quite in order: the establishment of a dual system of cruising altitude control rules, their application being governed by ascertainable criteria. However, there appears at the end of section 11 the words "unless otherwise authorized by the appropriate air traffic control unit." If those words mean that the unit has the discretion to set aside the Schedule rules, thus reimposing the rules in the body of the Order, then there can be no objection. But, if the words mean that the air traffic control unit can waive the Schedule rules and the aircraft is free also of the rules in the body of the Order, then the aircraft is free of control. The Department of Transport should be asked for elucidation on this point.

July 29, 1976

L. J. Shields, Esq.
Legal Adviser
Department of Transport
(Air Carriers and Airports)
Place de Ville
Tower "A"
4th. Floor, Room 421
OTTAWA, Ontario
K1A 0N5

Dear Mr. Shields:

Re: SOR/76-216 and 361, Air Regulations, amendments. SOR/76-291, Cruising Altitudes Orders, Sections 9 and 10—"Directions" and "Orders" of the Minister of Transport

After perusing the above regulations. I am prompted to take up with you the distinction between an "order" and a "direction" of the Minister, both of which are provided for in section 6(2) of the Act, but which are not, so far as I can ascertain, defined in either the Act or the Air Regulations.

SOR/76-361 in effect substitutes proceeding by Order for the giving of directions, and SOR/76-216 adds the power to proceed by Order to the existing power to give directions "with respect to cruising altitudes and altimeter settings."

Sections 9 and 10 of SOR/76-291 provide for observance of the instrument flight rules and the cruising altitude requirements of SOR/76-291, "unless otherwise authorized in writing by the Minister." This, on the surface, appears to amount to the granting of a dispensing power to the Minister. Yet it may

[*Translation*]

alors au Comité: «Vous ne vous êtes pas opposés au pouvoir d'accorder une exemption au règles de vol aux instruments ou à l'Ordonnance sur les altitudes de croisière, comment pouvez-vous vous y opposer aujourd'hui?»

7. L'article 11 de l'Ordonnance est tout à fait particulier. Lorsqu'une voie ou une route aérienne est définie dans le Designated Airspace Handbook (prévu à l'article 502A du règlement) comme une exception à la présente Ordonnance, les aéronefs ne sont plus soumis au texte de l'ordonnance et doivent observer les altitudes et les niveaux de vol spécifiés à l'annexe de l'Ordonnance. Ceci est tout à fait l'ordre de l'établissement d'un double système de règles de contrôle d'altitudes de croisière, leur application étant régie par certains critères. Cependant, la fin de l'article 11 stipule «sauf autorisation contraire du service compétent de contrôle de la circulation aérienne». Si cette expression signifie que le service peut ne pas se conformer aux règles spécifiées à l'annexe et réimposer celles spécifiées dans le corps de l'ordonnance, on ne peut soulever aucune objection. Mais, si cette expression signifie que le service de contrôle de la circulation aérienne peut supprimer les règles de l'annexe et que l'aéronef n'est pas tenu de respecter les règles spécifiées dans le corps de l'ordonnance, celui-ci n'est plus soumis à aucun contrôle. Il faudrait demander au ministère des Transports d'éclaircir ce point.

Le 29 juillet 1976

M. L. J. Shields
Conseiller juridique
Ministère des Transports
(Transporteurs aériens et aéroports)
Place de Ville
Tour «A»
4ème étage, pièce 421
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Monsieur,

Objet: DORS/76-216 et 361, Règlement de l'air-modification. DORS/76-291, Ordonance sur les altitudes de croisière—Articles 9 et 10—«Directives» et «Ordonnances» du ministre des Transports

Après avoir examiné attentivement les règlements susmentionnés, on m'a demandé de m'entretenir avec vous de la différence à établir entre une «ordonnance» et une «directive» du ministre, qui sont toutes les deux prévues au paragraphe 6(2) de la Loi, mais qui ne sont pas, autant que je sache, définies de la Loi ou dans le Règlement de l'air.

Le DORS/76-361 remplace effectivement l'établissement d'une ordonnance par l'établissement de directives et le DORS/76-216 ajoute au pouvoir d'établir des directives «en ce qui concerne les altitudes de croisière et les calages almétriques» le pouvoir de procéder par ordonnance.

Les articles 9 et 10 du DORS/76-291 prévoient le respect des règles de vol aux instruments et des altitudes de croisière prévues au DORS/76-291 «à moins d'avoir une autorisation contraire émanant du Ministre par écrit.» Cela équivaut, à première vue, à l'octroi d'un pouvoir de dispense au ministre.

[*Texte*]

be that an authorization in writing to depart from the instrument flight rules or the cruising altitude requirements is a direction of the Minister. If so, can a direction countermand an Order?

There is probably a simple way of clarifying this situation and I shall be glad of your advice.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

Legal Service Group,
4th Floor, Tower 'A',
Place de Ville,
Ottawa, Ontario,
K1A 0N5.

August 19, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
The Senate Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Room 314,
Victoria Bldg.,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

Dear Mr. Eglington,

Re: SOR/76-216 and 361 Air Regulations, Amendments SOR/76-291, Cruising Altitudes Order, Section 9 and 10 "Directions" and "Orders" of the Minister of Transport

I refer to your letter of July 29th concerning the use of the words "directions" and "Orders" in various subordinate legislation of the Department of Transport.

Over the perdiod of years the Department has built up a series of Air Navigation Orders pursuant to Regulations enacted under the authority of sections 6(1) and (2) of the Aeronautics Act. Some of these Regulations authorize the making of Orders and Directions and others the making of Directions only and prior to the Statutory Instruments Act the practice of putting everything in Air Navigation Orders was created whether the Regulation authorized an Order or a Direction.

Since the Statutory Instruments Act the authority of the Minister to make Orders has been more closely looked at and rather than create a system of "Directions", as the need arises the Air Regulations are being amended to include the authority to make Orders or to change the authority from making Directions to an authority to make Orders in order that the one system of subordinate legislation of Air Navigation Orders may be maintained.

[*Traduction*]

Pourtant il se peut qu'une autorisation par écrit autorisant le non-respect des règles de vol aux instruments ou des altitudes de croisière constitue une directive du ministre. Dans l'affirmative, une directive peut-elle révoquer une ordonnance?

Il existe certainement un éclaircissement très simple de ce point et je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner votre avis.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington,
Avocat.

Service du contentieux
4ième étage, Tour «A»
Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Le 19 août 1976

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes règlementaires
Pièce 314
Édifice Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/76-216 et 361 Règlement de l'air—modification; DORS/76-291, Ordonnance sur les altitudes de croisières, articles 9 et 10 «Directives» et «Ordonnances» du ministre des Transports

J'accuse réception de votre lettre du 29 juillet dernier concernant l'utilisation des termes «directives» et «ordonnances» dans diverses mesures législatives subordonnées établies par le ministère des Transports.

Au fil des ans, le ministère a établi un certain nombre d'Ordonnances sur la navigation aérienne en vertu des règlements édictés conformément aux paragraphes 6(1) et (2) de la Loi sur l'aéronautique. Certains de ces règlements autorisant l'établissement d'ordonnances et de directives, d'autres de directives seulement et, avant l'adoption de la Loi sur les textes règlementaires, tout pouvait être établi dans des Ordonnances sur la navigation aérienne que le Règlement ait autorisé une ordonnance ou une directive.

Depuis l'adoption de la Loi sur les textes règementaires, le pouvoir du ministre d'établir des ordonnances a été restreint et, au lieu de créer un système de «directives», le ministère préfère, lorsque le besoin s'en fait sentir, modifier le Règlement de l'air de façon à y inclure le pouvoir d'établir des ordonnances ou de remplacer le pouvoir d'établir des directives par celui d'établir des ordonnances afin de conserver le système unique des mesures législatives subordonnées prévues par les Ordonnances sur la navigation aérienne.

[*Text*]

In respect of your comment concerning the use of the words "unless otherwise authorized in writing by the Minister" in sections 9 and 10 of the Crusing Altitudes Order-SOR 76/291 this is intended to provide for unique flight operations such as high altitude photography which might require an exemption to the provision but it is not intended however to be a Direction of the Minister countermanding the Order.

I trust this is the information you require.

Yours sincerely,

L. J. Shields,
Counsel, Air Administration

SOR/77-273

PROHIBITED AND RESTRICTED AIRSPACE ORDER, amendment
Aeronautics Act
February 28, 1978

SOR/77-273, Prohibited and Restricted Airspace Order, amendment
SOR/76-772, Air Regulations, amendment

Explanatory Note and Criterion 1(a)

1. Section 508 of the Air Regulations is the immediate authority for SOR/77-273, Prohibited and Restricted Airspace Order, amendment. Section 508 was made in its present form by SOR/76-772, Air Regulations, amendment, and reads:

> "508. The Minister may make orders or directions prohibiting or restricting the navigation of aircraft over such areas as are specified by the Minister, either absolutely or subject to such exceptions or conditions as may be specified by him."

This power includes specific power to make orders prohibiting and that power, on the authorities, will encompass a power to prohibit absolutely or partially, and subject to conditions or exceptions. (Strictly speaking, the last phrase of section 508 would seem to be redundant.) However, section 2 of the Order as now remade does not specify any conditions or exceptions. The Minister has simply sub-delegated to himself the power to set conditions and exceptions in individual cases, thus turning the law making power granted by section 508 of the Air Regulations into an administrative power in his own hands by repeating the formulary of section 508. This is precisely what was struck down by the Supreme court, in *Brant Dairy*. Moreover, the power to prohibit has been used to make the doing of the acts in question subject to ministerial permission with no criteria being set for the granting of that permission. The invalidity of his manner of proceeding is dealt with fully in the commentary on Professor Driedger's first letter and was dealt with as an invalid sub-delegation of rule making power in *Clark et al* v. *Attorney-General for Canada.*

[*Translation*]

En ce qui concerne votre commentaire concernant l'utilisation de l'expression «à moins d'avoir une autorisation contraire émanant du ministre par écrit» aux articles 9 et 10 de l'Ordonnance sur les altitudes de croisière—DORS/76-291—l'intention est de prévoir des vols uniques tels que la photographie aérienne à haute altitude qui pourrait nécessiter une exemption à la disposition; l'intention n'est cependant pas de faire révoquer une ordonnance du ministre par une directive.

J'espère avoir répondu à vos questions.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L'avocat de l'administration de l'air
L. J. Shields

DORS/77-273

ORDONNANCE SUR DES ESPACES AÉRIENS INTERDITS OU RÈGLEMENTS—modification
Loi sur l'aéronautique
Le 28 février 1978

DORS/77-273, Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou réglementés—modification
DORS/76-772, Règlement de l'Air—modification

Note explicative et critère 1 a)

1. L'article 508 du Règlement de l'air constitue l'autorisation permettant d'établir le DORS/77-273, Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou règlements—modification. L'article 508 a été établi sous sa forme actuelle par le DORS/76-772, Règlement de l'Air—modification et stipule:

> «508. Le Ministre peut publier des ordonnances ou des directives interdisant ou réglementant, soit de façon absolue, soit sous réserve de certaines exceptions ou conditions établies par lui, le survol de certaines zones qu'il aura déterminées.»

Ce pouvoir inclut le pouvoir précis d'établir des ordonnances aux fins d'interdire et celui-ci, d'après la doctrine, englobe le pouvoir d'interdire totalement ou partiellement, sujet soumise à des conditions ou exceptions. (A proprement parler, la dernière expression de l'article 508 semble être redondante.) Cependant, l'article 2 de l'Ordonnance sous sa forme modifiée ne précise ni conditions ni exceptions. Le Ministre s'est simplement sous-délégué le pouvoir d'établir des conditions et exceptions dans certains cas, modifiant ainsi le pouvoir législatif qui lui est octroyé par l'article 508 du Règlement de l'Air en un pouvoir administratif simplement en calquant le libellé de l'article 508. C'est exactement ce que la Cour suprême a renversé dans l'affaire *Brant Dairy*. En outre, le pouvoir d'établir une interdiction a été utilisé pour assujettir l'établissement des mesures en question à la permission ministérielle sans que des critères établissent l'octroi de cette permission. La nullité de cette façon de procéder est exposée en détail dans le commentaire à la première lettre du Professeur Driedger et a été jugée comme étant une sous-délégation du pouvoir de réglementation nulle dans l'affaire *Clark et al* c. *Procureur général du Canada.*

[*Texte*]

2. The new section 4 of the Prohibited and Restricted Airspace Order might appear, for the second of the above reasons (uncontrolled permission amounting to sub-delegation) to be *ultra vires* section 508 of the Air Regulations. It is not, of course, so blatant a case as is section 2 and it would not be surprising if section 4 reflects a sensible operational practice. Moreover, it would not be difficult to spell out or to establish that the discretions of the Montreal Area Control Centre and of the Superintendent are, in fact, regulated by operational factors of which even a court might take notice. An enquiry as to when authorizations and approvals are issued and when withheld might usefully be directed to the Department of Transport.

3. Is section 508 of the Air Regulations itself intra vires the Aeronautics Act? The enabling power is found in section 6 of that Act, which lists fifteen subjects "with respect to" which the Minister may make regulations, subject to the approval of the Governor in Council. Any such regulation may authorize the Minister to make orders or directions "which respect to" the fifteen subjects. Hence, the terms of section 508 of the Air Regulations. If the relevant head of power in section 6 were not to allow for prohibition of air flights, then section 508 of the Air Regulations would be ultra vires as it extends to prohibiting air navigation. If section 508 were ultra vires, the Prohibited and Restricted Airspace Order made under it would be invalid on that additional ground. As it happens, section 6(1)(f) of the Aeronautics Act does mention prohibition expressly and confers power to make regulations with respect to

> "the prohibition of navigation of aircraft over such areas as may be prescribed either at all times or at such times or on such occasions only as may be specified in the regultion, and either absolutely or subject to such exceptions or conditions as may be so specified."

It may be apparent from section 6(1)(*f*) of the Act that the exceptions and conditions are to be specified in the regulation (*so* specified). Section 508 of the Air Regulations does not specify any exception or conditions but simply repeats the words of section 6(1)(f) of the Act. On the reasoning of *Brant Dairy* and applying the wording of section 6(1)(f) of the Act, section 508 of the Air Regulations would itself seem to be invalid. However, by section 6(2) of the Act the Minister may by regulation be authorized (by himself) to make orders or directions with respect to the subject matter of section 6(1)(*f*) of the Act. Consequently, the exceptions and conditions need not appear in the Regulations. But they must appear in the Minister's order or direction. Consequently, while section 508 of the Air Regulations is valid, section 2 of the Prohibited and Restricted Airspace Order is not.

The prohibitions in the French versions of sections 2 and 4 of the Order are drafted in terms of the aircraft, and not the person operating the aircraft as are the English versions. The

[*Traduction*]

2. Le nouvel article 4 de l'Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou réglementés pourrait apparaître, pour la deuxième des raisons susmentionnées (autorisation incontrôlée équivalent à une sous-délégation) comme n'étant pas dans les limites des pouvoirs de l'article 508 du Règlement de l'Air. La question n'est évidemment pas aussi flagrante qu'à l'article 2 et il ne serait pas étonnant que l'article 4 reflète une pratique opérationnelle sensée. En outre, il ne serait pas difficile d'énoncer ou de prévoir que les pouvoirs discrétionnaires du Centre de contrôle régional de Montréal et ceux du surintendant soient, en fait, réglementés par des facteurs opérationnels qui pourraient même être portés à l'attention d'un tribunal. Une demande d'enquête sur la ventilation des autorisations et approbations d'une part et des refus d'autre part pourrait être adressée au ministère des Transports.

3. L'article 508 du Règlement de l'Air est-il lui-même dans les limites des pouvoirs de la Loi sur l'aéronautique? Le pouvoir habilitant se trouve à l'article 6 de cette loi, qui énumère quinze sujets «concernant» lesquels le Ministre peut établir des règlements, sous réserve de l'approbation du Gouverneur en Conseil, chacun de ces règlements peut autoriser le Ministre à établir des ordonnances ou des directives «concernant» les quinze sujets. D'où, les termes de l'article 508 du Règlement de l'Air. Si l'autorité pertinente à l'article 6 ne devait pas prévoir l'interdiction de certains vols, alors l'article 508 du Règlement de l'Air serait *ultra vires* puisqu'il interdit la navigation aérienne. Si l'article 508 était *ultra vires*, l'Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou règlementés établie en vertu de cet article serait nulle pour cette raison supplémentaire. D'ailleurs l'alinéa 6(1)*f*) de la Loi sur l'aéronautique mentionne expressément une interdiction et octroie le pouvoir d'établir des règlements concernant

> «l'interdiction de la navigation aérienne au-dessus des zones déterminées, en tout temps ou seulement aux époques ou dans les circonstances qui peuvent être spécifiées dans le règlement, soit absolument soit sous réserve des exceptions ou conditions qui peuvent être ainsi spécifiées».

D'après l'alinéa 6(1)*f*) de la Loi, il semblerait que les exceptions et conditions doivent être spécifiées dans le Règlement (*ainsi* spécifiées). L'article 508 du Règlement de l'Air ne spécifie ni exception ni condition mais répète simplement les termes de l'alinéa 6(1)*f*) de la Loi. Si l'on réfère à l'affaire *Brant Dairy* et si l'on applique le libellé de l'alinéa 6(1)*f*) de la Loi, l'article 508 du Règlement de l'Air semblerait devoir être frappé de nullité. Cependant, le Ministre peut, en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi, être autorisé (par lui-même) d'établir des ordonnances ou directives par règlement concernant les matières tombant sous l'alinéa 6(1)*f*) de la Loi. Par conséquent, les exceptions et conditions ne doivent pas nécessairement figurer dans le règlement, mais dans l'ordonnance ou la directive établie par le Ministre. En conséquence, même si l'article 508 du Règlement de l'air est valide, l'article 2 de l'Ordonnance sur des espaces aériens interdits ou règlementés ne l'est pas.

4. Les termes des infractions dans la version française des articles 2, 4 et 8 s'adressent à l'aéronef plutôt qu'au pilote de l'aéronef comme le fait la version anglaise. Selon la version

[*Text*]

English versions clearly require that the person operating an aircraft in contravention of the Order be prosecuted. But under the French versions who is to be prosecuted: the operator, the owner, the charterer . . . ?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Incidentally, I notice that in the commentary on pages 3 and 4, Mr. Shields' name gets mauled slightly and turns up as Mr. Shield. On page 3, the second paragraph, the first line and on page 4, the third paragraph, the third last line in each time the apostrophe has got misplaced. I hope that can be put right when the thing is printed.

Mr. Eglington: Also on page 2, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh dear me, I am not as vigilant as I should be on these matters. Where is it there?

Mr. Eglington: On the one, two, three, four, five, six lines from the bottom at the end of the line.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Ah, yes, yes, exactly.

Mr. Eglington: There are two other typos, Mr. Chairman.

Mr. Baker: I hope it is some comfort to Mr. Shields to note that in the first page, paragraph two he is described as having kindly supplied information.

Mr. Eglington: Of course, Mr. Shields has always been very co-operative and in his letters he has often made the Committee's points for it.

An hon. Member: Yes.

Mr. Eglington: On page one in the numbered paragraph 2, in line 13, a singular verb and a plural subject needs correcting. The word "indicates" should be "indicate". I can correct that in the record of the Clerk. And on page three, about a dozen, ten lines from the bottom, the word "those" underlined in the corrections has got into the wrong place but I can correct that with the Clerk as well.

An hon. Member: Very well, yes.

Mlle Mayrand: Pour ce qui est du français, M. Shields a évidemment perdu son "s" à quelques reprises, mais je donnerai la copie corrigée à M. Lahaie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, de ma part, mademoiselle, c'est ce qu'on appelle en anglais "nit-picking". Je ne connais pas l'expression française pour cela.

Mlle Mayrand: Chercher des puces.

Mr. Baker: . . . if we are looking for fleas that is even more colourful.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now then, are there any questions on this? Does anybody wish to ask Counsel to expatiate on his comment or to summarize it?

Mr. Eglington: Or to simplify.

Senator Godfrey: I have not read it over, I must confess, and I am in difficulty here.

Mr. Eglington: This is a matter which was standing around for fiddling detailed working over when the Driedger correspondence arrived and was dealt with and it fitted in very

[*Translation*]

anglaise il n'y a aucun doute que le pilote sera poursuivi en cas de contravention à l'Ordonnance. Mais selon la version française qui sera poursuivi le pilote, le propriétaire, l'affrèteur . . . ?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je remarque que dans les commentaires le nom de M. Shields est écrit avec une faute d'orthographe, notamment au quatrième paragraphe de la page 4, en ce sens que, à cause du déplacement de l'apostrophe du cas possessif, on a M. Shield et non M. Shields. J'espère que l'on fera la correction lors de l'impression.

M. Eglington: A la page 2 également, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, mon Dieu, je ne suis pas suffisamment vigilant sur ces questions. Où cela se trouve-t-il?

M. Eglington: A la sixième ligne avant la fin de la page, vers la fin de la ligne.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah, oui, oui, c'est exact.

M. Eglington: Il y a deux autres erreurs typographiques.

M. Baker: J'espère que M. Shields sera satisfait de constater que, au deuxième paragraphe de la première page, on signale qu'il a fourni gracieusement les renseignements.

M. Eglington: Bien sûr, M. Shields a toujours fait preuve de collaboration, et dans ses lettres il a souvent confirmé les arguments du comité.

Une voix: Oui.

M. Eglington: A la treizième ligne du deuxième paragraphe de la première page, nous trouvons un verbe au singulier avec un sujet au pluriel. Dans la version anglaise du texte, donc, on devrait avoir «indicate» au lieu de «indicates». Je pourrais donner les indications nécessaires au greffier. D'autre part, à la page 3 de la version anglaise, une dizaine de lignes avant la fin de la page, le mot «those» souligné dans les corrections se trouve à la mauvaise place, mais je pourrais également donner les précisions nécessaires au greffier.

Une voix: Parfait, oui.

Miss Mayrand: As far as the French version is concerned, the name of Mr. Shields is written without the "s" on several occasions, but I will give the corrected copy to Mr. Lahaie.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Miss Mayrand, I would say that this is what we call "nitpicking" in English. I do not know the French expression for that.

Miss Mayrand: Chercher des puces.

M. Baker: . . . si on cherche des puces, cela devient encore plus pittoresque.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon, y a-t-il des questions à ce propos? Quelqu'un veut-il demander au conseiller juridique de développer ou de résumer ses commentaires?

M. Eglington: Ou de les simplifier.

Le sénateur Godfrey: Je dois avouer que je ne les ai pas lus et j'éprouve quelques difficultés.

M. Eglington: Quand nous avons reçu la lettre de M. Driedger, on devait régler certains détails à propos de cette question. Tout s'est très bien réglé parce qu'il y avait cette

[*Texte*]

neatly because there was this question of prohibiting but then allowing somebody an unfettered discretion to allow what had been prohibited. That is basically what the Cruising Altitudes Order does. It allows not only permission to be given to departures from flight rules but permission to be given to ignore the Cruising Altitudes Order itself altogether. The first several pages of that comment are simply the exploration into the public validity of what has been done, and the conclusion is that it is invalid and if it is the committee's wish this could be taken up with the department. Mr. Shields explained why the discretion was there and he gave the circumstances in which the discretion would be used and there seems no reason why those circumstances ought not to have been put in the order and if the criteria in accordance with which the discretion is to be exercised are included in the order there is no question of its validity.

• 1145

Mr. Baker: I think it should be pursued.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you think so? If it is any comfort to you, then it is so ordered.

Now, the next one is SOR/77-504, Pipe Crossings under Railways ((No. E-10)) in the Regulations. Here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Nadeau of August 29, 1977 and a reply by Mr. Nadeau of March 6, 1978. This is one I did not look at carefully at all. Should this be printed, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: It may be useful, Mr. Chairman, as there is an undertaking at the conclusion of the letter about amending the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions? So ordered then.

August 29, 1977

G. W. Nadeau, Esq.,
General Counsel,
Canadian Transport Commission,
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Nadeau:

Re: SOR/77-504, Pipe Crossings Under Railways (No. E-10) Regulations

I have perused the above Regulations and, before referring them to the Committee, there are three matters on which I shall appreciate your advice.

First, section 7, after listing four materials from which a sewer pipe may be constructed, adds as a fifth "any other material that is satisfactory to the railway company". I am a little curious as to why this "catch-all" phrase was used and, if all that is required is that the material be acceptable to the railway company, why section 7 specifies any materials at all unless to indicate that the listed materials must be accepted by the company.

[*Traduction*]

question d'interdire puis ensuite de donner toute latitude afin d'autoriser à faire ce qui avait été interdit. C'est en réalité ce que fait l'ordonnance sur les altitudes de croisière. Elle permet non seulement d'autoriser à déroger aux règlements en matière de vol, mais aussi d'autoriser à ne pas tenir du tout compte de cette même ordonnance sur les altitudes de croisière. Les premières pages de ce commentaire étudient tout simplement la validité de ce qui a été fait en concluent que ce n'est pas valide, et si le comité le veut, on pourra discuter avec le ministère. M. Shields a expliqué les raisons pour lesquelles il y avait une telle latitude et les circonstances dans lesquelles cette latitude pouvait être exercée et il ne semble pas y avoir de raison valable justifiant l'omission de ces circonstances dans l'ordonnance. Si les critères régissant l'utilisation de ces pouvoirs sont inclus dans l'ordonnance, sa validité ne fait aucun doute.

M. Baker: Je pense qu'il faudrait poursuivre l'affaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous pensez? Si c'est ce que vous voulez, c'est ce que nous ferons.

Le suivant est le DORS/77-504, règlement sur le passage de conduits sous les chemins de fer (no E-10). Nous avons ici une lettre qu'a envoyée M. Eglington à M. Nadeau le 29 août 1977, et une réponse de M. Nadeau datée du 6 mars 1978. Je n'ai pas étudié cela très soigneusement. Faudrait-il l'imprimer, monsieur Eglington?

M. Eglington: Ce pourrait être utile, monsieur le président, parce qu'à la fin de la lettre, M. Nadeau s'engage à modifier le règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions? Alors, l'impression est ordonnée.

Le 29 août 1977

Monsieur G. W. Nadeau
Avocat général
Commission canadienne des Transports
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/77-504, Règlement sur le passage de conduits sous les chemins de fer (N° E-10)

J'ai étudié le règlement susmentionné et j'aimerais avoir votre avis sur trois questions avant de les soumettre au Comité.

D'abord, l'article 7, après avoir énuméré quatre matériaux pouvant être utilisés dans la construction d'un conduit d'égout, prévoit en cinquième lieu qu'on peut aussi en construire «avec tout autre matériau qui convient à la compagnie de chemin de fer». Je suis bien curieux de savoir pourquoi on a eu recours à cette phrase «fourre-tout» et, s'il suffit simplement que le matériau convienne à la compagnie de chemin de fer, pourquoi l'article 7 fournit-il des précisions quant aux matériaux au lieu d'indiquer tout simplement qu'ils doivent être acceptés par la société concernée.

[*Text*]

Secondly, section 11(1)(*a*) uses a similar formula but only lists two specified materials.

Thirdly, section 21 appears on its face to cause problems in relation to section 4, unless it is inevitable that construction of additional track, structure or facility brings with it reconstruction of the existing pipe. I am not at all clear as to what meaning can be given to the words "to cause the pipe to comply with these Regulations in relation to such additional track, structure or facility". Would they extend so far as to enable a company to insist on changing or rebuilding the pipe simply because there has been some addition at some remove of distance along the right-of-way? I shall very much appreciate your letting me know the background to section 21 and what, in practice, it is designed to achieve.

With kind regards Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Ottawa, Ontario, K1A 0N9
March 6, 1978

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
Regulations and other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-504, Pipe Crossing Under Railways (No. E-10)—Regulations

I refer to your letter of August 29, 1977 and to my acknowledgment of September 2, in connection with the above-noted subject. I have now been advised as follows:

"*Section 7:* Pipe specified under (a), (b), (c) and (d) would be used in the majority of the sewer pipe installations, however there would be no objection by the RTC if, for example, castiron, transite, plastic or black fiber pipes were used, subject to special precautions taken when laying and protection against external loading when in service. This permits the industry to take full advantage of new improved technical products coming on the market without the necessity of revising the Regulation.

Section 11: In this instance, only two types of pipes are specified because of the internal pressure factor now to be considered. The same remarks would apply as in Section 7. There are other types of pressure pipe on the market which would be suitable for water service.

Section 21: Would cover a situation where special measures are taken to protect against external pressure, e.g., casing pipes under the track structure. Casing pipes would be discontinued outside the limits of the external pres-

[*Translation*]

En deuxième lieu, l'article 11(1)*a*) utilise une formule semblable mais n'énumère que deux matériaux précis.

Troisièmement, l'article 21 semble soulever des problèmes, quant à l'article 4, à moins qu'il ne soit inévitable que la construction d'une voie ferrée, installation ou ouvrage supplémentaire n'entraîne la reconstruction du conduit existant. Je ne vois pas du tout quel sens on peut attribuer à l'expression «à rendre ledit conduit conforme au présent règlement par rapport à une telle voie, installation ou ouvrage supplémentaire». Irait-elle jusqu'à permettre à une société de réclamer le changement ou la reconstruction du conduit pour la simple raison qu'il y a un ajout à une certaine distance de l'emprise? Je vous saurais gré de me faire connaître la raison d'être de l'article 21 et quelle fin pratique il est censé viser.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington.

Ottawa (Ontario), K1A 0N9
Le 6 mars 1978

M. G. C. Eglington
Comité mixte des règlements et
sautres textes réglementaires

a/s Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-504, Règlement sur le passage de conduits sous les chemins de fer (N° E-10).

Comme suite à votre lettre du 20 août 1977 et à mon accusé de réception de 2 septembre, relativement à la question susmentionnée, j'ai reçu les avis suivants:

«*Article 7*: Les conduits dont il est question aux alinéas *a*), *b*), *c*), et *d*) sont utilisés pour la plupart des conduits d'égout, toutefois, le Comité des transports par chemins de fer ne verrait aucune objection à ce qu'on utilise par exemple la fonte, le «transite», une matière plastique ou des conduits de fibre noire, à condition que l'on prenne des mesures spéciales au moment de la pose et qu'on prévoit des mesures de protection permettant de résister aux charges extérieures une fois que les conduits seront en service. Grâce à cette disposition, l'industrie peut profiter des nouveaux produits améliorés que la technique permet de mettre sur la marché, sans qu'il soit nécessaire de réviser le règlement.

Article 11: Dans ce cas, on ne précise que deux types de conduits parce qu'il faut tenir compte de la pression interne. Cela vaut aussi dans le cas de l'article 7. Il existe sur le marché d'autres types de conduits qui conviendraient pour des conduits d'eau.

Article 21: Cette disposition prévoit le cas où des mesures spéciales sont prises pour permettre de résister aux charges extérieures, par exemple lorsqu'on installe des conduits de blindage sous la voie ferrée. Ces conduits de

[*Texte*]

sures. Should an additional track or structure be required on the railway right-of-way, it is quite likely that the casing pipe and/or other protective measures should be extended. Other protective measures could be cut off valves to prevent washouts in the event of a pipe rupture."

I am further advised that the said Regulation (E-10) is one of many of the Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, which will be up-dated, re-written and re-submitted within the next few months.

In the circumstances, we would prefer to leave E-10 as it is for the moment, it being understood that the clauses under question will be re-written at an early date to avoid any ambiguity and to exclude the "catch-all" phrase to which you refer in your letter of August 29, 1977.

Yours sincerely,

Gilbert W. Nadeau
General Counsel

Mr. Baker: If that undertaking is followed does that clear this problem up?

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, through you to Mr. Baker, I have not seen the amendment, of course, so I will not know until . . .

Mr. Baker: Yes.

Mr. Eglington: . . . the amendment appears, but I would assume that the Transport Commission will take these matters into account when drafting the amendment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, no further action required at the moment then presumably.

Now, next, a group of regulations: SOR/77-619, SOR/77-620, Statutory Instrument 77-151, all dealing with Cultural Property Export Regulations, Cultural Property Export Control List, Cultural Property Export and Import Act, proclaimed in force. We have here counsel's comment; letter from counsel of December 14, 1977 and a letter in reply from Miss or Mrs. or Ms. Van Raalte of December 23, 1977. That is all, is it not? This, I think, should be printed.

SOR/77-619

CULTURAL PROPERTY EXPORT REGULATIONS
Cultural Property Export and Import Act
Interpretation Act

P.C. 1977-2105
January 11, 1978

1. Quite an elaborate structure of regulation has been erected on the narrow foundation of section 33 of the enabling Act, which reads as follows:

[*Traduction*]

blindage ne seraient plus autorisés au-delà des limites de charges extérieures. S'il fallait ajouter une voie ou un ouvrage sur l'emprise ferroviaire, il est très probable que le conduit de blindage et/ou d'autres mesures de protection devraient être adoptée. Il faudrait peut-être fermer les soupapes pour empêcher l'effrondrement de la voie en cas de rupture de conduit».

J'ai aussi été informé que ledit règlement (E-10) fait partie de l'un des nombreuses ordonnances générales de la Commission des transports du Canada, 1965, lesquelles seront mises à jour, reformulées et déposées au cours des prochains mois.

Pour ces raisons, nous préférerions ne rien changer pour l'instant au règlement E-10, étant entendu que les dispositions en question feront l'objet d'une nouvelle rédaction sous peu afin d'éviter toute ambiguïté et d'exclure la phrase «fourre-tout» à laquelle vous faisiez allusion dans votre lettre du 29 août 1977.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

L'avocat général,
Gilbert W. Nadeau.

M. Baker: S'ils tiennent leur engagement, le problème est-il résolu?

M. Eglington: Monsieur le président, je n'ai pas vu la modification et je ne le saurai donc pas, tant que . . .

M. Baker: Oui.

M. Eglington: . . . la modification ne paraîtra pas, mais je suppose que la Commission des transports tiendra compte de ces questions lorsqu'elle rédigera la modification.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose donc qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures pour le moment.

Nous avons ensuite une série de textes réglementaires: DORS/77-619, DORS/77-620, et le texte réglementaire 77-151, soit le règlement sur les exportations de biens culturels, la nomenclaure des biens culturels canadiens à exportation contrôlée et la Loi sur l'exportation et l'importation de biens cultures proclamée en vigueur. Nous avons un commentaire du conseiller, une lettre du conseiller datée du 14 décembre 1977 et une réponse de M^me^ ou de M^lle^ Van Raalte, datée du 23 décembre 1977. C'est tout, n'est-ce pas? Je pense qu'il faudrait imprimer tout cela.

DORS/77-619

RÈGLEMENT SUR L'EXPORATION DE BIENS CULTURELS
Loi d'interprétation et la Loi sur l'exporation et l'importation de biens culturels

C.P. 1977-2105
Le 11 janvier 1978

1. Un ensemble très élaboré de règles a été érigé sur la base étroite de l'article 33 de la loi habilitante, dont voici le texte:

[*Text*]

33. The Governor in Council, on the recommendation of the Minister and the Minister of Industry, Trade and Commerce, may make regulations

(a) prescribing the information, documentation and undertakings to be furnished by applicants for permits under this Act, the procedure to be followed in applying for and in issuing permits under this Act, the terms and conditions applicable to them and the duration of such permits;

(b) prescribing the circumstances in which information may be required from persons to whom permits have been issued under this Act and the type of information that may be so required;

(c) prescribing the purposes for which an object may be removed from Canada for a limited period of time for the purpose of paragraph 6(c) and the length of time for which it may be so removed; and

(d) prescribing classes of manuscripts, original documents, archives, photographic positives and negatives, films and sound recordings for the purpose of section 11.

Reliance on the power to make regulations prescribing "the procedure to be followed in applying for and in issuing permits" has been particularly heavy. While there is no real question of *vires*, the Committee may wish to consider whether the Regulations are essentially procedural or whether they contain matter which should more appropriately appear in the statute.

2. *Sections 16, 17 and 22(2)*

Amidst the welter of detail no provision is made governing what the collector or postmaster is to do with the permits. Presumably, some internal instruction has issued within the Post Office and the Department of National Revenue.

3. *General Permits* (Referred to in sections 18 ff)

The Act provides for two species of General Permits in section 14, which reads as follows:

14. (1) The Minister may issue to any resident of Canada who applies therefor a general permit to export any objects included in the Control List subject to such terms and conditions as the Minister may require and may at any time amend, suspend, cancel or reinstate any such permit.

(2) The Minister may, with the concurrence of the Minister of Industry, Trade and Commerce, issue generally to all persons a general permit to export objects within any class of objects that is included in the Control List and that is specified in the permit subject to such terms and conditions as the Minister may require and may, with the concurrence of the Minister of Industry, Trade and Commerce, at any time amend, suspend, cancel or reinstate any such permit.

The specification of terms and conditions under either subsection (1) or subsection (2) will not be a statutory instrument in the Crown's view of section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act.

[*Translation*]

33. Le gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre et du ministre de l'Industrie et du Commerce, peut, par règlement,

a) prescrire les renseignements et la documentation à donner ainsi que les engagements à prendre pour obtenir une licence, une licence générale ou un permis, les formalités à observer lors de la demande et de la délivrance de ces documents en vertu de la présente loi, les conditions qui leur sont applicables et leur durée de validité;

b) préciser les circonstances où il est possible d'exiger des renseignements des titulaires de licences, licences générales et permis et fixer le genre de ces renseignements;

c) fixer les fins et la durée limite pour lesquelles un objet peut être sorti du Canada en application de l'alinéa 6*c*); et

d) définir les catégories de manuscrits, de documents originaux, d'archives, d'épreuves photographiques et de négatifs, de films ainsi que d'enregistrements sonores, pour l'application de l'article 11.

On s'est surtout appuyé sur le pouvoir de prescrire, le règlement, «les formalités à observer lors de la demande et la délivrance des licences». Bien que la légalité de ce règlement ne soit pas ici mise en question, le Comité pourrait peut-être se demander s'il traite stictement de questions de procédure ou renferme des dispositions qui devraient normalement figurer dans le texte de loi.

2. *Articles 16, 17 et paragraphe 22(2)*

Malgré une abondance de dispositions particulières, aucune d'entre elles ne prévoit ce que le receveur ou le maître de poste doit faire avec les licences. Des instructions internes ont donc probablement été données au sein des ministères des Postes et du Revenu national.

3. *Licences générales* (auxquelles font allusion les articles 18 et suivants)

L'article 14 de la loi dont le texte suit prévoit deux genres de licences générales:

14. (1) Le Ministre peut délivrer à tout résident qui en fait la demande une licence générale lui permettant d'exporter, compte tenu des conditions fixées par le Ministre, tout objet compris dans la nomenclature; il peut également modifier, suspendre, annuler ou rétablir cette licence.

(2) Le Ministre peut, avec l'accord du ministre de l'Industrie et du Commerce, établir une licence générale à effet collectif permettant à quiconque d'exporter, compte tenu des conditions fixées par le Ministre, des objets appartenant aux catégories comprises dans la nomenclature, que mentionne la licence; il peut également, avec l'accord du ministre de l'Industrie et du Commerce, modifier, suspendre, annuler ou rétablir cette licence.

Vu la façon dont la Couronne interprète l'alinéa 2(1)d) de la Loi sur les textes réglementaires, les modalités énoncées en vertu des paragraphes (1) ou (2) ne seront pas considérées comme des textes réglementaires.

[*Texte*]

4. *Minister's "satisfaction and opinion"*

Variants of these phrases appear in several places in the Regulations. In none does a subjective test seem necessary. In none does it appear to constitute a serious objection. (Sections 4(j); 5(1); 5(2); 5(3); 12(1); 14(1)(b); 19(g).

A general enquiry has been addressed to Mr. Hilton McIntosh, Q.C., the Desinated Instruments Officer for the Department of Justice, to ascertain why subjective tests are habitually used in drafting statutory instruments.

December 14, 1977

The Secretary,
Canadian Cultural Property Export
Review Board,
c/o Department of the Secretary of
State for Canada,
66 Slater Street,
Ottawa, Ontario K1A 0M5

Dear Sir:

Section 21 of the statute 23-24-25 Eliz. II, cap 50 empowers your Board to make rules not inconsistent with the Act for the conduct of its proceedings and the performance of its duties and functions. Such rules are statutory instruments and subject to the scrutiny of the Standing Joint Committee. The Committee will soon be reviewing the Cultural Property Export Control List, SOR/77-620, and the Cultural Property Export Regulations, SOR/77-619, and it will be convenient to review the Board's Rules at the same time, should any exist.

I shall be glad, therefore, if you will kindly make available for the Committee's scrutiny a copy of any Rules that have been made.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Room 1014, 360 Lisgar Street,
Ottawa, Ontario. K1A 0M5

December 23, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Room 408,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of December 14.

I should explain that the Cultural Property Export and Import Act came into force September 6, 1977. To date, the

[*Traduction*]

4. «*A la satisfaction du ministre et si celui-ci juge . . .*»

Une expression semblable se retrouve dans divers articles du règlement. Nulle part une évaluation subjective ne semble nécessaire, pas plus qu'elle ne semble constituer une objection sérieuse. (Paragraphes 4j); 5(1); 5(2); 5(3); 12(1); alinéa 14(1)b); et paragraphe 19g).

Le 14 décembre 1977

Le secrétaire,
Commission canadienne d'examen des
exportations de biens culturels
a.b.s. Secrétariat d'État du Canada

66, rue Slater
Ottawa (Ontario) KIA OM5

Monsieur,

L'article 21 du statut 23-24-25 Eliz. II, c. 50 habilite votre Commission à établir des règles compatibles avec la loi pour la bonne marche de ses travaux et l'exercice de ses fonctions et attributions. Ces règles sont donc des textes réglementaires et sont à ce titre soumises à la vérification du Comité mixte permanent. Ce Comité entend réviser prochainement la Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée, DORS/77-620, ainsi que le Règlement sur l'exportation de biens culturels, DORS/77-619, et il serait donc opportun de réviser en même temps également les règles de la Commission si elle en a établies.

Aussi je vous serais reconnaissant de soumettre au Comité un exemplaire des règles établies pour qu'il les vérifie.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Pièce 1014, 360 rue Lisgar
Ottawa (Ontario) KIA OM5

Le 23 décembre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes des
règlements et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria
140 rue Wellington
Pièce 408
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Je réponds par la présente à votre lettre du 14 décembre courant.

La Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels n'étant entrée en vigueur que le 6 septembre 1977, la Commis-

[*Text*]

Canadian Cultural Property Export Review Board has not yet found it necessary to make any rules under paragraph 21 of the Act.

Yours sincerely,

Sharon Van Raalte,
Secretary

The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions?

Mr. Baker: I wonder if you could help—I may be wrong, but as I look at this there is an attempt in that letter to you, Mr. Chairman, through to Mr. Eglington, of December 23, 1977 to answer that. Is that a sufficient answer or is there still a problem outstanding? I just did not follow that when I read it.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I suppose there is an issue outstanding in the fact that at some point one would expect the Cultural Property Export Review Board to make rules and those rules ought to come before this committee but under the Statutory Instruments Act there is no machinery by which those rules will come to us unless they happen to get published in *The Gazette* which is a matter which lies in the discretion of the Clerk of the Privy Council. So that one thing that will have to be done is to inform the board that when they do make the rules they ought to be provided. They ought to provide this.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: Of course, the question then falls in the perennial chasing up, "have you made rules or have you not made them?" Presumably some are made at some point.

• 1150

Mr. Baker: I wonder if we might pursue it to that extent that we get an undertaking that they will forward them to us; that would close the matter right now, at the moment, in any event, would it not?

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is just exactly what I was about to suggest tentatively myself as a useful course of action. Is everybody agreed?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, before you can pass over, there are some comments on SOR/77-620 which the Committee will have to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, I am sorry. I am being too hasty. We have here your comments on the export control list.

Mr. Eglington: The principal point, Mr. Chairman, arises under Group I—Section 2.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This should be printed by the way, should it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

SOR/77-620

CANADIAN CULTURAL PROPERTY EXPORT CONTROL LIST

Cultural Property Export and Import Act
Interpretation Act
P.C. 1977-2106

[*Translation*]

sion canadienne d'examen des exportations de biens culturels a jugé qu'il n'avait pas encore été nécessaire d'établir des règles en vertu de l'article 21 de la loi.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire
Sharon Van Raalte

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

M. Baker: Je me demande si vous pourriez m'aider, j'ai peut-être fait erreur, mais il me semble que cette lettre datée du 23 décembre 1977 et envoyée à M. Eglington essaie de répondre à un problème. Cette réponse est-elle suffisante ou y a-t-il toujours un problème? Je ne m'en suis pas rendu compte lorsque je l'ai lue.

M. Eglington: Monsieur le président, il y a toujours un problème en ce que la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels devra, à un moment donné, établir des règles qui devraient être présentées au comité, mais, en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, ces règles ne nous seront pas présentées, à moins qu'elles soient publiées dans la *Gazette du Canada*, ce qui est laissé à la discrétion du greffier du Conseil privé. Il faudra donc informer la Commission qu'elle devrait nous fournir ces règles une fois qu'elle les aura établies.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Nous avons toujours le même problème, nous devons toujours leur demander s'il ont établi les règles ou non, il va certainement y en avoir à un moment donné.

M. Baker: Je me demande si nous pourrions aller jusqu'à leur demander de s'engager à nous les envoyer; cela mettrait fin à la question pour l'instant, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est précisément la mesure que j'allais moi-même justement proposer. Tout le monde est-il d'accord?

M. Eglington: Avant que nous ne passions à quelque chose d'autre, je pense, monsieur le président, qu'il y a d'autres observations au sujet du DORS/77-620 que le comité devra . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah, oui, pardon. Je vais un peu trop vite. Nous avons ici vos observations sur la nomenclature des biens à exportation contrôlée.

M. Eglington: La question principale, monsieur le président, se pose quant à l'article 2 du groupe 1.

Le coprésident (sénateur Forsey): Au fait, cela devrait être imprimé, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

DORS/77-620

NOMENCLATURE DES BIENS CULTURELS CANADIENS À EXPORTATION CONTROLÉE

Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels
Loi d'interprétation
C.P. 1977-2106

[*Texte*]

January 10, 1978

The enabling power is found in section 3 of the Cultural Property Export and Import Act, 23-24-25 Eliz. II cap. 50, attached.

1. *Group I—Section 2, Criterion 1(a)*

The only relevant enabling provisions here can be paragraphs (a) and (f) of section 3(2) of the Act. Paragraph (f) is clearly inapplicable since any money amounts mentinoned in section 2 are below $3,000. Paragraph (a) refers to objects that are of archaelogical, prehistorical, artistic or *scientific* interest. Section 2 refers to an interest "for educational or display purposes" which is not referrable to paragraph (a). No doubt all the items in section 2 are of scientific interest. It is curious that educational and display *purposes* have been introduced and used in juxtaposition with a scientific purpose when the Act speaks of scientific interest.

2. *Group I—Section 3*

The foregoing comment applies equally to section 3.

3. *Group II—Section 2(c), 2(d) and 2(e)*

These provisions are intra vires section 3(2) of the Act. They will, incidentally, create a barrier to the recovery by the countries in the areas mentioned of objects of ethnographic art or ethnography of their aboriginal peoples. (Just who is an "aboriginal" in Melanesia, Polynesia and Micronesia, or even in South Africa, might be thought to be a question worthy of Solomon.)

4. *Group III*

The inclusion of these "military objects" also depends on section 3(2) of the Act.

5. *Group V—Section 3*

As a matter of drafting, the opening words should read: "An object of fine art . . .", the proper wording being used in section 2.

6. *Group V—"NOTE"*

The status of the "NOTE" should be clarified. The matter contained in it might be appropriate to a definition of "print" in section 1, which really should be of "original print" since it is only an "original print" which can put in the Control List (Section 3(2)(e) of the Act).

7. *Group VII—The NOTES*

Even more so than in the case of Group V, the status of these NOTES is unclear. Their wording in this instance indicates that they are something less than a law. "Considered to be" is especially vague. By whom? If it is meant that the items listed in NOTE 1. to section 2 are to be as a matter of law "manuscript, record or document" the definition should say so. As it is, the items mentioned in the NOTE bear no resemblance to the definition given in section 1 of Group VII and the relationship of paper money and treasury notes to the words of

[*Traduction*]

Le 10 janvier 1978

Le pouvoir habilitant se trouve à l'article 3 de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels (23-24-25 Eliz. II c. 50), ci-jointe.

1. *Groupe I—Article 2, Critère 1 a)*

Les seules dipositions habilitantes pourraient être ici les alinéas *a)* et *f)* du paragraphe 3(2) de la loi. Cependant, l'alinéa *f)* est manifestement inapplicable puisque les sommes mentionnées à l'article 2 sont inférieures à 3,000 dollars. L'alinéa *a)* renvoie aux objets présentant un intérêt archéologique, préhistorique, artistique ou *scientifique*, et l'article 2 aux objets présentant un intérêt «scientifique ou éducatif», ce qui n'est pas la même chose. Il ne fait pas de doute que tous les objets visés à l'article 2 présentent un intérêt scientifique, mais il est curieux qu'on ait ajouté «dignes d'être exposés» quand la loi n'en parle pas.

2. *Groupe I—Article 3*

La remarque qui précède s'applique également à l'article 3.

3. *Groupe II—Article 2—alinéas c), d)* et *e)*

Ces dispositions sont dans la limite du paragrpahe 3(2) de la loi, mais elles pourront empêcher les pays des régions mentionnées de recouvrer des objets d'art ethnographiques d'aborigènes qui y vivent. (Se demander qui est un «aborigène» en Mélanésie, en Polynésie, en Micronésie et même en Arique du Sud pourrait être jugé digne de Salomon).

4. *Groupe III*

L'inclusion de ces «objets miltaires» se fonde également sur le paragraphe 3(2) de la Loi.

5. *Groupe V—Article 3*

Cet article devrait commencer par la formulation appropriée «objet d'art . . .», laquelle est utilisée à l'article 2.

6. *Groupe V—«REMARQUES»*

Le statut des «remarques» devrait être clarifié. La question traitée pourrait être appropriée à une définition d'«estampe» dans l'article 1, mais ce devrait être une définition d'«estampe originale», puisque seules les «estampes originales» peuvent figurer dans la nomenclature (alinéa 3(2) *e)* de la loi).

7. *Groupe VII—Les «REMARQUES»*

Encore plus que dans le groupe V, le statut de ces REMARQUES est imprécis. Leur formulation indique qu'elles ont moins de force qu'une loi. L'expression «considéré comme» est particulièrement vague, «Considéré» par qui? Si l'on veut que les articles énumérés dans la remarque I de l'article II soient selon la Loi des manuscrits, pièces d'archives ou documents, on devrait le préciser dans la définition. Actuellement, les articles mentionnés dans la remarque ne ressemblent aucunement à ceux de la définition donnée dans l'article 1 du groupe VII; de

[*Text*]

section 3(2)(d) may be arguable although a true bank note would presumably be a document.

[*Translation*]

plus, le rapport du papier-monnaie et des billets de trésoreries avec les termes de l'alinéa 3(2)*d*) peut être remis en question, même si un véritable billet de banque constituerait vraisemblablement un document.

CANADIAN CULTURAL PROPERTY EXPORT CONTROL LIST

Establishment of Control List

3. (1) The Govenor in Council, on the recommendation of the Minister made after consultation with the Minister of Industry, Trade and Commerce, may by order establish a Canadian Cultural Property Export Control List.

Inclusions

(2) Subject to subsection (3), the Governor in Council may include in the Control List, regardless of their places of origin, any objects or classes of objects hereinafter described in this subsection, the export of which he deems it necessary to control in order to preserve the national heritage in Canada:

(a) objects of any value that are of archaeological, prehistorical, historical, artistic or scientific interest and that have been removed from the soil of Canada, the territorial sea of Canada or the inland or other internal waters of Canada;

(b) objects that were made by, or objects referred to in paragraph (d) that relate to, the aboriginal peoples of Canada and that have a fair market value in Canada of more than five hundred dollars;

(c) objects of decorative art, hereinafter described in this paragraph, that were made in the territory that is now Canada and are more than one hundred years old:

(i) glassware, ceramics, textiles, woodenware and works in base metals that have a fair market value in Canada of more than five hundred dollars; and

(ii) furniture, sculptured works in wood, works in precious metals and other objects of decorative art that have a fair market value in Canada of more than two thousand dollars;

(d) books, records, documents, photographic positives and negatives, sound recordings, and collections of any of those objects that have a fair market value in Canada of more than five hundred dollars;

(e) drawings, engravings, original prints and watercolours that have a fair market value in Canada of more than one thousand dollars; and

(f) any other objects that have a fair market value in Canada of more than three thousand dollars.

Exclusions

(3) No object shall be included in the Control List if that object

(a) is less than fifty years old; or

NOMENCLATURE DES BIENS CULTURELS CANADIENS À EXPORTATION CONTRÔLÉE

Établissement de la nomenclature

3. (1) Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation donnée par le Ministre après consultation du ministre de l'Industrie et du Commerce, établir par décret la Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée.

Éléments de la nomenclature

(2) Sous réserve du paragraphe (3), le gouverneur en conseil peut faire porter à la nomenclature, indépendamment de leur lieu d'origine, tous les objets ou catégories d'objets suivants dont il estime nécessaire de contrôler l'exportation pour conserver au Canada le patrimoine national:

a) les objets de toute valeur, présentant un intérêt archéologique, préhistorique, historique, artistique ou scientifique, trouvés dans le sol, la mer territoriale ou les eaux internes ou autres eaux intérieures du Canada;

b) les objets qui sont l'œuvre des populations autochtones du Canada, ou les objets visés à l'alinéa *d*) concernant ces populations, et dont la juste valeur marchande au Canada dépasse cinq cents dollars;

c) les objets suivants, d'art décoratif, faits dans le territoire qui constitue aujourd'hui le Canada et vieux de plus de cent ans:

(i) verreries, céramiques, tissus, articles de bois et pièces en métal non précieux, dont la juste valeur marchande au Canada dépasse cinq cents dollars, et

(ii) meubles, ouvrages en bois sculptés, pièces en métal précieux et autres objets, dont la valeur marchande au Canada dépasse deux mille dollars;

d) les livres, archives, documents, les épreuves photographiques et les négatifs, les enregistrements sonores et les collections de ces objets, dont la valeur marchande au Canada dépasse cinq cents dollars;

e) les dessins, gravures, estampes originales et aquarelles, dont la juste valeur marchande au Canada dépasse mille dollars; et

f) tous les autres objets dont la juste valeur marchande au Canada dépasse trois mille dollars.

Éléments à exclure

(3) Est exclu de la nomenclature tout objet

a) qui a moins de cinquante ans; ou

[*Texte*]

(b) was made by a natural person who is still living.

(4) For the purpose of this Act, an object within a class of objects included in the Control List shall be deemed to be an object included in the Control List.

Mr. Eglington: ... the question of the use of the power under the act to deal with objects that are of archaeological, prehistorical, historical, artistic or scientific interest. The drafting of the control list does not really seem to respect the phrase "scientific interest" and the department should be asked to explain how Section 2, Group I comes under the provision. They may have a convincing argument.

The other principal matter that arises under these, apart from the small drafting matter under paragraph five is the use of notes in the regulations. Now this is an innovation, the use of notes. I have never seen them before and their status needs to be clarified. Are they in fact rules that form part of the law or are they explanatory interpolations?

Mr. Baker: Are they guidelines or just what are they?

Mr. Eglington: Exactly, and while the notes under Group V do not really seem to cause too much difficulty, those under Group VII do. They are very vague and if they are meant to be rules, part of the control list, they are far from clear.

The Joint Chairman (Senator Forsey): "for ways that are dark and tricks that are strange," some of these people are peculiar, are they not. I have never run across this note business before and perhaps they are beginning to think that we are getting too curious about guidelines, and that they can deflect our curiosity by rechristening them "notes". By the way, I see you say, Mr. Counsel, that the question "who is an 'aboriginal' in Melanesia, Polynesia and Micronesia, or even in South Africa, might be thought to be a question worthy of Solomon." You mean worthy of Solomon's judgment presumably, do you? Anything else on this? I presume the matter should be taken up.

Now, the next one is SOR/760, General Radio Regulations, Part I, amendment, here we have a letter from Mr. Massey of January 17 and a reply from Mr. John diMercado of February 9, 1978. Is the reply in your judgment satisfactory? Does this clear the matter?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do we need to print this thing?

Mr. Eglington: I do not think so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions from members about it?

Now, the next one, SOR/77-765, Passenger Transportation Services Exemption Regulations under the Excise Tax Act. Here we have a brief comment by counsel which I think should be printed because it raises the question of proper phrasing, the use of a popular phrase "lacking any legal meaning and ... a contradiction in terms and offensive to the idea of a federal polity."

[*Traduction*]

b) dont l'auteur est vivant.

(4) Pour l'application de la présente loi, tout objet appartenant à une catégorie comprise dans la nomenclature est réputé être compris dans cette nomenclature.

M. Eglington: Il s'agit du recours à la loi pour traiter d'objets d'intérêt archéologique, préhistorique, artistique ou scientifique. Or, le libellé de la nomenclature ne semble pas vraiment respecter la formule «d'intérêt scientifique», et il faudrait demander au ministère comment l'article 2 du groupe 1 peut relever de cette disposition. Ils auront peut-être des arguments convainquants.

L'autre question principale que soulèvent ces règlements, outre la petite question de formulation au paragraphe V, est le recours aux notes dans des règlements. Voilà vraiment qui est une innovation. Je n'ai jamais vu de notes auparavant et j'estime que leur signification devrait être précisée. Sont-elles, en fait, des règles qui font partie de la loi, ou sont-elles de simples explications?

M. Baker: Sont-ce des directives? Sinon, que sont-elles?

M. Eglington: Parfaitement, et bien que les notes du groupe V ne semblent pas vraiment poser beaucoup de problèmes, celles du groupe VII en posent. Elles sont très vagues et, si l'on veut que ce soit des règles, si l'on veut qu'elles fassent partie de la nomenclature, elles sont loin d'être claires.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Voies obscures et sortilèges! Certaines de ces personnes sont étranges, vous ne trouvez pas? Je n'ai jamais vu ce truc du recours aux notes auparavant. Peut-être commencent-elles à penser que nous devenons trop curieux quant aux directives, et s'imaginent-elles détourner notre curiosité en les faisant passer pour des «notes». Au fait, monsieur le conseiller, je note que, selon vous, «se demander qui est un «aborigène» en Mélanésie, en Polynésie, en Micronésie et même en Afrique du sud est une question digne de Salomon». Vous voulez dire digne du jugement de Salomon, n'est-ce pas? Y a-t-il autre chose à ce sujet? Je suppose que la question mérite d'être étudiée.

Nous passons maintenant au DORS/77-760, Règlement général sur la radio, partie I, modification. Nous avons ici une lettre de M. Massey, datée du 17 janvier, et une réponse de M. John deMercado, datée du 9 février 1978. D'après vous, la réponse est-elle satisfaisante? Cela règle-t-il la question?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avons-nous besoin d'imprimer cela?

M. Eglington: Je ne le pense pas.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Les membres du comité ont-ils des questions à poser à ce sujet?

Nous passons maintenant au DORS/77-765, Règlement d'exemptions de taxe d'accise (transport de passagers), Loi sur la taxe d'accise. Nous avons là quelques brèves observations du conseiller, observations qui devraient être imprimées parce qu'elles soulèvent la question de l'utilisation de l'expression courante «niveau du gouvernement», expression «qui n'a aucune signification juridique particulière et qui ... constitue une contradiction ... par rapport à la notion de politique fédérale».

[*Text*]

SOR/77-785

PASSENGER TRANSPORTATION SERVICES EXEMPTION REGULATIONS
Excise Tax Act
P. C. 1977-2520
February 16, 1978

Criterion 13

Section 2(b) The phrase "level of government" is a popular one lacking any legal meaning and, in itself, a contradiction in terms and offensive to the idea of a federal polity. What is really meant, one supposes, is that amongst the prescribed classes of passenger transportation are

(1) passenger transportation services provided by Her Majesty in right of Canada or of any Province and by any municipal corporation;

(2) passenger transportation services provided by any provincial or federal corporation, board, commission or authority.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions about it? Well, I am inclined to think that the matter should be taken up with the proper authority to see at least what they have to say about counsel's comments, whether there should be perhaps some change. Are there any objections to that rather dictatorial pronouncement by the Chairman? If not, we may proceed.

Senator Godfrey: Do you agree that the phrase "level of government" is offensive?

• 1155

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I do not know about that. It depends what you mean by "a federal polity". I am not sure that Mr. Eglington and I are inclined to agree on that as I am an unrevised and unrepentant follower of Sir John A. MacDonald in these matters.

That ought to cheer you up, Mr. Baker.

Senator Godfrey: I must say that I have used term "level of government."

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but it is a legal term?

Senator Godfrey: I think most people get the implication of what you are saying, even if you are not a confirmed federalist.

Mr. Baker: I think there is a danger in the phrase, in that that is a superior-inferior expression.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anyway, it might be looked into, I think, to see what they have to say about it.

Senator Godfrey: Horizontally and not vertically.

Mr. Eglington: You have to think in terms of spheres, I think.

[*Translation*]

DORS/77-765

RÈGLEMENT D'EXEMPTION DE TAXE D'ACCISE (TRANSPORT DE PASSAGERS)
Loi sur la taxe d'accise
C.P. 1977-2520
Le 16 février 1978

Critère nº 13

Paragraphe 2(b) L'expression "niveau de gouvernement" est une expression courante qui n'a aucune signification juridique particulière et qui, en soi, constitue une contradiction dans son essence et dans son objectif par rapport à la notion de politique fédérale. Je présume qu'elle veut sous-entendre, en réalité que les catégories désignées de services de transport de passagers comprennent:

(1) ceux fournis par Sa Majesté au nom du Canada ou d'une province et ceux fournis par une administration municipale;

(2) ceux fournis par les corporations, régies, commission ou administrations provinciales ou fédérales.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avez-vous des questions à ce sujet? Je suis enclin à penser que la question devrait être soulevée auprès des autorités compétentes afin de voir ce qu'elles auraient à dire sur les observations de notre conseiller et s'il y aurait peut-être lieu d'apporter des modifications. Avez-vous des objections à cette décision plutôt dictatoriale de votre président? Sinon, poursuivons.

Le sénateur Godfrey: Admettez-vous que l'expression «niveau du gouvernement» est déplacée?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je n'en suis pas tout à fait certain. Cela dépend de ce que l'on entend par «politique fédérale». Je ne suis pas certain que M. Eglington et moi-même nous nous entendions à ce sujet, car, en cela, je suis un adepte inébranlable et indéfectible de Sir John A. MacDonald.

Voilà qui devrait vous faire plaisir, monsieur Baker.

Le sénateur Godfrey: Je dois avouer m'être déjà servi de l'expression «niveau de gouvernement».

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, mais est-ce bien une expression juridique?

Le sénateur Godfrey: Je pense que la plupart des gens comprennent ce que cela signifie, même s'ils ne sont pas des fédéralistes enragés.

M. Baker: Je pense que cette expression constitue une embûche, en ceci qu'elle semble établir des rapports de supérieur à subalterne.

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute façon, rien ne nous empêche d'examiner la question et de voir ce qu'ils ont à dire.

Le sénateur Godfrey: Ces niveaux s'inscrivent sur une ligne horizontale et non verticale.

M. Eglington: D'après moi, il faut penser en terme de sphères.

[*Texte*]

Mr. Baker: I think we have to be very careful. I do not want to provoke the Chairman into a speech here on this subject.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That would be very dangerous indeed, especially when I am invoking Sir John in support of my views. I might try to summon him from the vasty deep to excommunicate you, Mr. Baker.

The next one we have is: SOR/77-828, Seal Protection Regulations, amendment.

Here we have a letter from Mr. Eglington of February 1, 1978 to Mr. Cameron of the Department of Transport, and a reply by Mr. Cameron of March 8—oh, have I jumped something? Oh dear me, yes. I am sorry. We are on the Seal Protection Regulations, amendment. I read that out all right I think. I seem to be getting into my dotage.

There is counsel's comment here which I think should be printed as it seems to me to raise an important matter, the question of invalid subdelegation.

SOR/77-828

SEAL PROTECTION REGULATIONS, amendment
Fisheries Act
P.C. 1977-2811

February 14, 1978

The revoked form of section 21 contained an absolute ban on the hunting or killing of seals in the waters and during the dates now contained in section 20(1)(a). The effect of this amendment is to add a new description of waters *paragraph (b)* and to preface the whole subsection with the words "Except with the permission of the Minister . . .". No criteria are mentioned in accordance with which the Minister is to exercise his discretion to permit. No such criteria are obvious from the balance of the Regulations or from the Act. Consequently, the Governor in Council's power to make regulations has become a discretion in the Minister to take administrative-type action from individual case to individual case—a form of invalid sub-delegation dealt with in the commentary upon Professor Driedger's letter and struck down in *Clark et al v. Attorney General for Canada.*

The Minister possesses, under section 7 of the Act, an absolute discretion to issue fishing licences. However, in the context of the Seal Protection Regulations it may be doubted that the "permission" referred to in section 21 of the Regulations is a licence within the meaning of section 7 of the Act.

The Department should be asked to say what rules or guidelines, if any, exist in accordance with which the Minister gives permission.

Questions?

[*Traduction*]

M. Baker: J'estime que nous devons faire montre de prudence. Je ne veux pas pousser le président à nous tenir un discours sur la question.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet, ce serait dangereux, surtout si j'invoque sir John à l'appui de mes thèses. Je pourrais essayer d'évoquer son esprit pour qu'il vous excommunie, monsieur Baker.

Nous passons au DORS/77-828, Règlement de protection des phoques, modification.

Nous avons ici une lettre de M. Eglington, datée du 1er février 1978, à M. Cameron, du ministère des Transports, ainsi qu'une réponse de ce dernier, datée du 8 mars . . . Est-ce que j'ai oublié quelque chose? Ah, mon Dieu, oui. Pardon. Nous en sommes à la modification du Règlement de protection des phoques. J'ai pourtant bien lu cela, ce me semble. Je commence à radoter.

Voici donc les observations du conseiller, qui, d'après moi, devraient être imprimées, car elles soulèvent une question importante, celle de la sous-délégation illégitime des pouvoirs.

DORS/77-828

RÈGLEMENT DE PROTECTION DES PHOQUES—Modification
Loi sur les pêcheries
C.P. 1977-2811

Le 14 février 1978

Sous sa forme abrogée, l'article 21 interdisait absolument de chasser et d'abattre les phoques dans les eaux et aux dates qui sont maintenant indiquées à l'alinéa 20(1)a). La présente modification ajoute une nouvelle description des eaux (alinéa *b*)) et fait précéder tout le paragraphe des mots "sauf autorisation du ministre . . .". Il n'est pas fait mention des critères en vertu desquels le ministre exercera son pouvoir discrétionnaire d'autoriser. Il n'y a aucun critère de ce genre qui soit clairement prescrit dans le Règlement ou dans la loi. En conséquence, le droit du Gouverneur en conseil d'établir des règlements s'est transformé en un pouvoir discrétionnaire du ministre de prendre des mesures de type administratif d'un cas particulier à un autre; ce qui est une forme de sub-délégation non valide, qui est traitée dans le commentaire relatif à la lettre du professeur Driedger, et qui a fait l'objet d'une annulation dans l'affaire *Clark et al contre le procureur général du Canada.*

Aux termes de l'article 7 de la loi, le ministre possède le droit absolu de délivrer des permis de pêche. Toutefois, dans le contexte du Règlement de protection de phoques, il ne semble pas que «l'autorisation», dont il est fait maintenant mention à l'article 21 du Règlement, constitue un permis aux termes de l'article 7 de la loi.

Le Comité devrait demander au ministère s'il existe des règles ou lignes directrices selon lesquelles le ministre donne une autorisation.

Y a-t-il des questions?

[*Text*]

Is the Committee agreed that the department "should be asked to say what rules or guidelines, if any, exist in accordance with which the Minister gives permission"?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is: SOR/77-1042, Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment.

Here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Cameron of the Department of Transport of February 1, 1978, and Mr. Cameron's reply of March 8, 1978. Does the reply dispose of this satisfactorily, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Point 1, I think, is disposed of satisfactorily. Point 2 . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we should have these printed.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Right.

February 1, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/77-1042, Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment

Dear Mr. Cameron:

The above amendment metrifies the Regulations and in so doing brings portions of the Regulations within the Committee's scrutiny.

I note that section 400 of the Shipping Act is not really cast in terms of modern vessels and that some of the provisions of the regulations are, in consequence, only by some ingenuity related to the enabling power. I assume that this problem will be taken care of as and when the Shipping Act is replaced.

There are several points arising from the amendment upon which I shall very much appreciate your advice.

1. Section 9(4) of the Regulations speaks of "flat glass gauges of a type approved by the Board". Are the approved types indicated in some document or in another regulation?

2. Section 17(2)(b)(iv) speaks of application and bonding of rubber or neoprene "by an approved method". Who approves the method and when is the approval notified? (Sections 27(1) and 50(1) of the Regulations define "approved" for certain purposes but I could not see a similar definition for the purposes of sections 9 and 17.)

3. Schedule C to the Regulations concludes with the sentence: "For bulkheads of a depth greater than that given in the

[*Translation*]

Le comité convient-il de «demander au ministère s'il existe des règles ou lignes directrices selon lesquelles le ministre donne une autorisation»?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons au DORS/77-1042, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche, modification.

Voici donc une lettre de M. Eglington à M. Cameron, du ministère des Transports, datée du 1er février 1978, et la réponse de M. Cameron, datée du 8 mars 1978. Cette réponse règle-t-elle la question de manière satisfaisante, monsieur Eglington?

M. Eglington: Je pense que le point 1 est réglé de manière satisfaisante. Quand au point 2 . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, ces documents devraient être imprimés.

M. Eglington: Oui, monsieur le présdient.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

Le 1er février 1978

Monsieur S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports
Ottawa (Ontario).

Objet: DORS/77-1042, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification

Monsieur,

La modification susmentionnée a pour objet de remplacer par des mesures métriques toutes les mesures utilisées dans le règlement, à la suite de quoi certaines parties dudit règlement deviennent soumises à la vérification du comité.

J'ai remarqué que l'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada n'est vraiment pas conçu en fonction de navires modernes et que, par conséquent, certaines dispositions du règlement ne peuvent être rattachées au texte de loi qu'à la suite d'un grand effort d'imagination. Je suppose que ce problème sera réglé lors de l'adoption d'une nouvelle Loi sur la marine marchande du Canada.

J'ai plusieurs questions à poser relativement à certains détails de cette modification et vous serais très reconnaissant de me faire part de votre avis.

1. L'article 9(4) du règlement mentionne: «des indicateurs à verre plat d'un type approuvé par le Bureau». Les types approuvés sont-ils énoncés dans un document quelconque ou dans un autre règlement?

2. L'article 17(2)*b*)(iv) parle de: «caoutchouc ou de néoprène appliqué ou lié suivant une méthode approuvée». Qui est chargé d'approuver ladite méthode et quand l'approbation est-elle donnée? (Les articles 27(1) et 50(1) du règlement définissent le terme «approuvé» dans certains contextes, mais je ne constate aucune définition analogue dans les articles 9 et 17).

3. L'annexe C du règlement se termine ainsi: «*Le Bureau accordera une attention particulière* aux cloisons d'une hau-

[*Texte*]

above table special consideration will be given by the Board." What is conveyed by the underlined words? Do they mean that the construction of the bulkheads in question shall for the purposes of section 22 of the Regulations be carried out in accordance with a special set of specifications laid down for each individual case by the Board?

Section 400 of the Shipping Act is attached.

The answers to these questions are probably self-evident but you will appreciate that there is such a number of Regulations made under section 400 of the Shipping Act as to make the task of piecing them all together very difficult for an outsider.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

March 8, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: /SOR/77-1042, Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment

I have received your letter dated February 1, 1978 and the questions raised in items 1 to 3 are answered below in the same numerical order:

1. Approved types of glass gauges or level indicators are those which have been approved by the Board. This is done either by examination and approval of a design plan submitted by the manufacturer or by the Board's acceptance of such items that are approved and listed for marine use by the United States Coast Guard, the United Kingdom department of Trade or by a Classification Society. Interested parties, including our own field inspection offices, are always notified when such approvals are given.

2. As used in this context, the word "approved" means suitable or adequate. As part of his inspection duties the Marine Surveyor must satisfy himself that the materials and procedures employed by the manufacturer or repair yard meet satisfactory engineering standards.

3. The table indicates values that are satisfactory within the limits shown. Outside these limits and where other forms of stiffening are proposed which may be equivalent, the Board will give special consideration.

[*Traduction*]

teur supérieure à la hauteur maximum indiquée au tableau ci-dessus». Que signifient les mots soulignés? Cela veut-il dire aux termes de l'article 22 du règlement, que les cloisons en question devront être construites conformément à un ensemble de spécifications que le Bureau établira spécialement pour chaque cas?

Les réponses à ces questions sont probablement évidentes, mais vu le fait qu'un si grand nombre de règlements ont été rédigés au titre de l'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada, il est presque impossible pour un non-initié de s'y retrouver.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 8 mars 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique du
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre des
communes des règlements et
autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-1042, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification

Suite à votre lettre du 1er février 1978, je réponds aux questions 1 à 3 que vous avez soulevées dans le même ordre numérique:

1. Il s'agit des indicateurs à verre plat qui ont été approuvés par le Bureau. Le Bureau donne son approbation après avoir examiné les plans de conception que lui fournit le fabricant ou après avoir accepté les articles approuvés pour usage maritime par la garde côtière américaine, le ministère du Commerce du Royaume-Uni ou une société de classification. Les parties intéressées, y compris nos propres bureaux locaux d'inspection, sont toujours avisée de cette approbation.

2. Dans ce contexte, le mot «approuvé» signifie covenable ou acceptable. L'inspecteur des navires est chargé, entre autres fonctions de veiller à ce que les matériaux et les procédures utilisés par le fabricant ou le chantier de réparation satisfont aux normes technologiques établies.

3. Le tableau indique les valeurs qui sont jugées satisfaisantes dans le cadre des limites énoncées. Le Bureau accordera une attention particulière à toute valeur qui se situe en dehors de ces limites et dans les cas où d'autres formes de renfort équivalentes seraient proposées.

[*Text*]

I can appreciate the problems you are having with some of the regulations made under section 400 and trust that the explanations given will clarify the specific questions you have raised.

Your sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: On point 2, I think that since Mr. Cameron has explained what the word "approved" means, the word "approved" ought not to be used in the context that it is in the rest of the regulations. "Approved" relates to plans and designs that have been approved for general use by the Board of Steamship Inspection; whereas, in this particular context, "approved" evidently means having been found suitable by the inspector on the spot, and the regulation really ought to reflect that particular nuance of meaning.

On the third point, the answer that is given perhaps does not really relate to Schedule C of the regulations because, there is no mention in the note in Schedule C of the proposed use of other forms of stiffening which may be equivalent. It is simply a statement that when one gets past a certain depth, of draft, that special consideration will, be given by the Board. I took that, in reviewing these, to mean that once one gets into deeper draft than the schedule mentions, you have to get approval of individual cases from the Board of Steamship Inspection. The reply injects this new element of the proposed use of other forms of stiffening, which does not appear in the schedule. Perhaps when I write about Point 2, I can seek clarification of Point 3.

• 1200

Mr. Baker: That is a good idea.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Satisfactory? Very well.

The next one is SOR/77-527 and SOR/77-1053. Here we have simply the statement that the matter has been . . .

Miss Mayrand: Corrected.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . corrected and looked after. I do not think we need say anything further about that unless some member is worried about it in some particular way.

Now, a bundle of statutory instruments: SI/76-175, SI/76-176, SI/76-177, SI/77-51 and SI/77-52, excluding certain people from the operation of Sections 10 and 20 of the Public Service Act. Here we have counsel's explanatory note. Is there anything further to be done about that then, or is it just an explanatory note?

Mr. Eglington: It is purely explanatory, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is scarcely necessary to print then, I should think, is it? Or should we?

Mr. Eglington: It may be a matter of public interest but that would be for the Committee to decide.

[*Translation*]

Je comprends les problèmes que peuvent susciter pour vous certains des règlements établis en vertu de l'article 400 et espère que ces explications répondent à vos questions.

Le sous-ministre adjoint principal
S. D. Cameron

M. Eglington: Pour ce qui est du point 2, puisque M. Cameron a expliqué ce que signifie le mot «approuvé", j'estime que ce mot ne devrait pas être utilisé de la manière dont on s'en sert pour le reste des règlements. Ce mot porte sur les plans et les dessins approuvés, aux fins de l'utilisation générale, par le bureau d'inspection des navires; toutefois, dans ce contexte précis, «approuvé" signifie, selon toute évidence, que cela a été jugé acceptable par l'inspecteur, sur l'emplacement même, et le règlement devrait vraiment traduire cette nuance.

Pour ce qui est du troisième point, la question fournie ne porte peut-être pas vraiment sur l'annexe C des règlements, car la note de l'annexe C ne mentionne pas l'utilisation proposée d'autres méthodes de renforcement éventuellement équivalentes. On y déclare simplement qu'une fois dépassée une certaine hauteur de cloison, le bureau accordera une attention particulière à la question. J'ai cru comprendre, lors de mon examen de ces règlements, que, lorsqu'on s'intéresse à des cloisons dont la hauteur dépasse la hauteur prescrite dans l'annexe, il faut obtenir, dans chaque cas, l'approbation du Bureau d'inspection des navires. Dans la réponse, il y a cette proposition d'utiliser des mesures plus strictes, et cela n'apparaît pas dans l'annexe. Peut-être que lorsque j'écrirai au sujet du point 2, je pourrai en même temps demander des éclaircissements pour le point 3.

M. Baker: C'est une excellente idée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce satisfaisant? Très bien.

Nos prochains documents sont les DORS/77-527 et DORS/77-1053. Nous avons ici tout simplement une déclaration comme quoi la question a été . . .

Mlle Mayrand: Rectifiée.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . rectifiée et examinée. Je crois qu'il n'y a rien à ajouter, à moins qu'un membre du comité trouve quelque chose à redire.

Puis voici une liasse de textes réglementaires: TR/76-175, TR/76-176, TR/76-177, TR/77-51 et TR/77-52, qui exluent certaines personnes de l'application des articles 10 et 20 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Nous avons ici des notes explicatives du conseiller. Y a-t-il quelque chose d'autre à faire ou s'agit-il simplement d'une note explicative?

M. Eglington: C'est purement explicatif, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vaut-il la peine d'imprimer ces documents?

M. Eglington: Cela pourrait intéresser le public mais c'est au comité de décider.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): What do you think?

Mr. Baker: What is the special mandate, through you, Mr. Chairman, to Mr. Eglington? Do I gather that what has happened is that there were two methods by which Mr. Stone could be appointed, one equally satisfactory with the other?

Mr. Eglington: I think, Mr. Baker, that is the next bundle.

Mr. Baker: Oh, I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is the exclusion of certain people.

Mr. Eglington: We are on the exclusions at the moment.

Mr. Baker: Oh, oh, oh, I see. I beg your pardon.

Mr. Eglington: These five have been excluded from Sections 10 and 20 of the act.

Mr. Baker: Yes, okay.

Senator Godfrey: This is the same thing that we have discussed before.

Mr. Baker: I picked up two. I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am glad to find I have company in this kind of thing, Mr. Baker.

Senator Godfrey: As a general principal, you are objecting to their being excluded?

Mr. Eglington: No, no, no. I am merely explaining what has been done. There is no question of the validity of it. It is quite lawful.

Senator Godfrey: Then I do not think we should print it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, I cannot see why we should.

Is it intended, by any chance, Mr. Eglington, to indicate the proper way in which some of these things can be done? In contrast, could it be properly objected to under Section 7(2) of the Public Service regulations?

Mr. Eglington: Mr. Chairman, as it pertains to the question of the aerodrome employees at Sudbury, this is the way to deal with the problem rather than using Section 7(2).

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, it is perfectly proper, just as there are certain perfectly proper proceedings which can be taken under Section 39, are there not?

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is the one Mr. Baker was about to speak to: Special Appointment Regulations, No. 6 to No. 12, SOR/76-219, SOR/76-341, SOR/77-18, SOR/77-372, SOR/77-452, SOR/77-622 and SOR/77-623.

SOR/77-18
SPECIAL APPOINTMENT REGULATIONS, NO. 8
Public Service Employment Act
P.C. 1976-3158

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'en pensez-vous?

M. Baker: De quel mandat spécial s'agit-il, monsieur Eglington? Est-ce que nous nous trouvons ici en face de deux méthodes aussi satisfaisantes l'une que l'autre pour nommer M. Stoner?

M. Eglington: Je crois, monsieur Baker, que cette question se rapporte à la prochaine liasse de documents.

M. Baker: Oh, je m'excuse alors.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ici il s'agit d'exclure certaines personnes . . .

M. Eglington: Oui, il s'agit d'exclusions.

M. Baker: Je m'excuse.

M. Eglington: Ces cinq personnes ont été exclues de l'application des dispositions des articles 10 et 20 de la loi.

M. Baker: D'accord.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit de la même question que nous avons discutée précédemment.

M. Baker: J'ai ramassé deux liasses ensemble, je m'excuse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis heureux de voir que je ne suis pas le seul dans ce cas, monsieur Baker.

Le sénateur Godfrey: D'une façon générale, est-ce que nous nous opposons à ces exclusions?

M. Eglington: Certainement pas; j'explique simplement comment on a procédé. Les mesures sont absolument légales.

Le sénateur Godfrey: Je ne crois pas alors que nous devrions l'imprimer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne vois pas pourquoi nous devrions le faire.

Est-ce qu'on veut, par hasard, ici, monsieur Eglington, indiquer la façon appropriée de procéder? A l'article 7(2) des règlements concernant la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique?

M. Eglington: Monsieur le président, comme c'est le cas des employés de l'aérodrome à Sudbury, c'est ainsi qu'on veut résoudre le problème et non en utilisant l'article 7(2).

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est tout à fait dans l'ordre et aussi valable que les procédures appropriées utilisées en vertu de l'article 39, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): La prochaine série de documents et celle dont M. Baker avait parlé: règlement portant affectation spéciale, numéro 6 à numéro 12, DORS/76-219, DORS/76-341, DORS/77-18, DORS/77-372, DORS/77-452, DORS/77-622 et DORS/77-623.

DORS/77-18
RÈGLEMENT PORTANT AFFECTATION SPÉCIALE, N° 8
Loi sur l'emploi dans la Fonction publique
C.P. 1976-3158

[*Text*]

March 31, 1977

In the case of Mr. O. G. Stoner in the post of Special Adviser Privy Council Office, the Public Service Employment Act has been excluded from operation altogether.

That being the case, Mr. Stoner could have been appointed under the prerogative. It is doubtful if section 2 of these Regulations is necessary or, indeed, if it really amounts to an exercise of the power given by section 35(1) of the Public Service Employment Act, which reads:

> "35(1) The Governor in Council on the recommendation of the Commission, may make regulations prescribing how positions or persons, wholly or partly excluded under section 39, shall be dealt with."

The same comment can be made about each of SOR/76-219, SOR/76-341, SOR/77-372, SOR/77-452, SOR/77-622 and SOR/77-623—there has been no prescription of how the position or person in each case shall be dealt with.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I gather there are a number of cases of which Mr. Stoner is . . .

Mr. Eglington: Illustrative.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . illustrative; yes.

Mr. Baker, your question.

Mr. Baker: I will just put it again. Is it the case that there were two methods, and is it your opinion that the method used was improper? Could you just explain that to me so I understand what has happened?

Mr. Eglington: I think, Mr. Baker, the method is perhaps remarkable. I will say that, rather than being improper at the moment. There is a considerable body of these that appear from time to time. I think from memory the last one concerned the gentleman who will be the Comptroller General of the Treasury when the act is passed. The person or the office were both excluded from the provisions of the Public Service Act.

The Public Service Act provides that where a person or an office is excluded, regulations may be made governing appointment to the post. One would normally expect that some rules would appear, whereas all that is done in these types of regulations, special-appointment regulations, is to exclude the operation of the act and then say that the Governor in Council may appoint so-and-so to the position of whatever it is which really adds nothing to the prerogative rights of the Crown to appoint once the Public Service Employment Act statutory provision is out of the way. It does not really seem to be an exercise of subsection 1 of Section 35, under which one would expect rules to appear. Now sometimes rules are made under Section 35(1)—every year there is the northern development special careers regulations for high-school students who work in the summer, and there is a reasonable body of rules made as to rates of pay, hours of work, and conditions of employment. But it just seems to be a peculiar manner of proceeding under Section 35(1) to use it, purport to use it, then, in fact, you make no rules at all.

[*Translation*]

Le 31 mars 1977

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne s'applique pas au cas de M. O. G. Stoner nommé au poste de conseiller spécial au Bureau du Conseil privé.

Par conséquent, M. Stoner aurait pu être nommé en vertu de la prérogative. On peut se demander si l'article 2 du présent règlement est nécessaire ou s'il équivaut réellement à l'exercice du pouvoir visé au paragraphe 35(1) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, que voici:

> «35(1) Le gouverneur en conseil sur la recommandation de la Commission peut établir des règlements statuant sur la façon de procéder à l'égard des postes ou des personne qui tombent sous le coup de l'exclusion toute ou partielle prévue à l'arcile 39.

Les mêmes observations peuvent s'appliquer aux DORS suivants: DORS/76-219, DORS/76-341, DORS/77-372, DORS/77-452, DORS/77-662 et DORS/77-623: aucune disposition ne prévoit comment, dans chaque cas, procéder à l'égard du poste de la personne.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose qu'il y a un certain nombre de cas de ce genre et celui de M. Stoner en est un . . .

M. Eglington: Bon.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . oui.

Monsieur Baker, quelle était votre question.

M. Baker: Je vais la répéter. J'avais demandé s'il y avait deux méthodes qu'on pouvait utiliser et si vous pensiez que la méthode utilisée n'était pas appropriée? J'aimerais savoir ce qui s'est produit.

M. Eglington: Je crois, monsieur Baker, que la méthode est probablement remarquable. Je dirais remarquable de ces cas qui se présentent de temps à autre, et je crois me souvenir que le dernier se rapportait à cette personne qui sera le vérificateur général du Trésor lorsque la loi sera adoptée. Tant la personne que le poste était exclu de l'application des dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

La Loi sur l'emploi dans la Fonction publique prévoit que, lorsque la personne ou le poste sont exclus, des règlements peuvent être établis pour régir la nomination à ce poste. On s'attendrait normalement à ce qu'il y ait des règles établies, alors que ces règlements régissant des nominations spéciales excluent le cas de l'application de la loi, puis indique que le gouverneur en conseil peut nommer telle ou telle personne à tel poste, ce qui, en fait, n'ajoute rien à la prérogative de la Couronne de nommer quelqu'un, une fois que l'application de la loi sur l'emploi de la Fonction publique a été écartée. Cette façon de procéder ne semble pas tomber sous le coup du paragraphe 1 de l'article 35, menant à l'établissement de règlements. Pourtant quelquefois des règlements sont faits en vertu de ce paragraphe (1) de l'article 35, et chaque année il y a des règlements spéciaux établis pour les carrières dans le Nord à l'intention des élèves d'écoles secondaires, et on trouve alors un certain nombre de règles concernant les taux de salaires, les heures de travail et les conditions d'emploi. Cela nous paraît donc une façon curieuse d'utiliser le paragraphe

[*Texte*]

• 1205

Mr. Baker: Does it not leave the executive with a tremendous scope, if this is done?

Mr. Eglington: That is correct. Under subsection 2 of these particular regulations, the executive, I assume, considers itself free to settle any rules it likes, which it presumably could do under the prerogative; but if they are going to proceed under Section 35(1), one would expect rules to appear.

Mr. Baker: This is sort of the kind of problem you hear about, the complaints about "appointments beyond the normal channels" kind of thing, and questions are raised within the public service. I think we should look at this language, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Other opinions? Well then, counsel, we will presume you will take the matter up with the Public Service Commission—would it be? Because they have issued the . . .

Miss Mayrand: This is the Governor in Council.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They are responsible, whereas the Public Service Commission has decided that it would be taken up with the—what? The Privy Council Office, or the Department of Justice, or whom?

Mr. Eglington: I will have to inquire to find out the proper office.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But further inquiries should certainly be directed to the proper authority.

Now, the next one is SOR/77-1070, Federal Labour Intensive Projects Employment Regulations. We have a short comment here; it says the use of the words "where possible" in Section 3, has already been commented on adversely in the press. Perhaps we should print this, Mr. Eglington? Or should we? Is it of sufficient importance?

Mr. Eglington: It may bear out the point Mr. Baker was making a few minutes ago. Of course, this is the situation in which Section 35(1) has been used to make rules, however brief they may be.

SOR/77-1070

FEDERAL LABOUR INTENSIVE PROJECTS EMPLOYMENT REGULATIONS

Public Service Employment Act

P.C. 1977-3392

February 16, 1978

This regulation is the formal expression of a Government policy and is clearly intra vires. The real nature of the Federal Labour Intensive Projects programme will be found in Treasury Board Minute number 753467.

[*Traduction*]

(1) de l'article 35 lorsqu'on n'établit aucune règle en vertu de ce paragraphe.

M. Baker: Est-ce que cela ne donne pas à la direction une immense latitude?

M. Eglington: C'est exact. En vertu du paragraphe 2 de ces règlements, le directeur, je suppose, peut établir grâce à cette prérogative, les règlements qu'il veut, mais s'il veut invoquer l'article 35(1), on s'attendrait à ce que des règlements soient établis en vertu de ce paragraphe (1).

M. Baker: C'est à ce sujet que les plaintes sont faites, soit au sujet de nominations faites en dehors des voies normales, et que par conséquent des questions sont soulevées au sein de la Fonction publique. Je crois que nous devrions examiner ce langage, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres avis? Monsieur le conseiller, nous allons donc je le suppose, nous adresser à ce sujet à la Commission de la Fonction publique? Car c'est elle qui a publié . . .

Mlle Mayrand: C'est le gouverneur en conseil.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, mais la Commission de la Fonction publique a décidé que l'affaire serait portée . . . où? Auprès du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Justice, ou . . .

M. Eglington: Je vais devoir me renseigner pour savoir de quel Bureau il s'agit.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais de toute façon les recherches pour la suite de cette enquête doivent être faites auprès de l'autorité compétente.

Notre prochain document est le DORS/77-1070, Règlement sur l'emploi dans le cadre des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre. Nous avons ici un bref commentaire indiquant que l'utilisation de l'expression «autant que possible» à l'article 3 a déjà été critiquée par les journaux. Nous devrions peut-être annexer ce commentaire, monsieur Eglington? Est-ce suffisamment important?

M. Eglington: Cela pourrait confirmer le point que faisait valoir M. Baker il y a quelques instants. Naturellement il s'agit ici du cas où le paragraphe (1) de l'article 35 a été utilisé pour établir des règlements, même s'ils sont courts.

DORS/1070

RÈGLEMENT SUR L'EMPLOI DANS LE CADRE DES PROJETS FÉDÉRAUX MOBILISANT UNE IMPORTANTE MAIN-D'ŒUVRE

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

C.P. 1977-3392

Le 16 février 1978

Ce règlement, expression officielle d'une politique du gouvernement, est tout à fait intra vires. La véritable nature du programme des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre se trouve dans la décision nº 753467 du Conseil du Trésor.

[*Text*]

The use of the words "where possible" in section 3 has already been commented on adversely in the press. It may be doubtful if the deputy head would feel more circumscribed even if section 3(a) were cast in such terms as "unless he considers that no suitable employees will be found by that method or that the employee is required urgently".

The shortness of notice, even for what is essentially short term employment, is noticeable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should it be then taken up in the same way, and further information sought?

Mr. Baker: I would think so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): After that, I have here, in this bundle, something which I do not see on the agenda. The Canso Zone Marine Traffic Regulations, amendment. Has that been left out, or has it got in by accident, or what?

Mr. Eglington: It should have been right at the very beginning.

Miss Mayrand: It was next to the first letter. It is just that it is the next . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes, yes, I am very sorry, right at the very top here. I had it, and for some reason or other overlooked it. We will have a look at it now, then. It simply says that the matter has been satisfactorily adjusted, so my omission was not highly criminal.

The rest of the documents before us appear to be without comment. People who have gone over this matter more carefully than I may have questions to raise about these others, which can simply, I think, be listed in the *Proceedings*, can they not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions?

Mr. Baker: I wonder whether you could explain: that is on the Penitentiary Service Regulations, amendment: is that the whole batch?

The Joint Chairman (Senator Forsey): The whole bundle of them here, one after another.

Miss Mayrand: They are all different.

Mr. Baker: Okay, I will amend that; headed by the Penitentiary Service Regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is it. Counsel has no comments So, therefore, unless members of the Committee themselves, having looked these over, have questions to raise, I think we can . . .

Senator Godfrey: I will be honest and say I have not looked them over, so I have no questions.

[*Translation*]

Les journaux ont déjà critiqué l'expression «autant que possible» à l'article 3. On peut se demander si le sous-chef se sentirait plus limité au cas où l'article 3a) énoncerait: «à moins qu'il ne juge que cette méthode ne lui permet pas de trouver les employés nécessaires ou que l'employé soit requis de façon urgente.»

La brièveté du préavis est digne de mention, même s'il s'agit essentiellement d'un poste provisoire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Devons-nous traiter cette affaire de la même façon et chercher un complément d'information?

M. Baker: Je pense que oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis, j'ai ici toute une liasse dont je ne vois pas de trace au programme: Règlements sur le traffic maritime dans la zone de Canso, modifications. Est-ce qu'on l'a oubliée ou est-ce que je l'ai obtenue par hasard?

M. Eglington: Cela se trouvait tout au dessus de la pile de documents.

Mlle Mayrand: C'était après la première lettre. C'est que cela se trouve après.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui, je m'excuse, elle est tout au-dessus de la pile de documents. J'avais ce document, et pour quelque raison je l'ai laissé de côté. Nous allons l'examiner maintenant. Tout ce qui est dit là, c'est que l'affaire a été réglée d'une façon satisfaisante, donc mon omission n'était pas trop criminelle.

Les autres documents ne semblent pas mériter de commentaires. Les personnes qui se sont occupées de cette question d'une façon plus approfondie que moi pourraient avoir des questions à soulever à leur sujet, questions qui peuvent être simplement, je pense, énumérées dans le procès-verbal?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous d'autres questions?

M. Baker: Je me demande si vous pouvez me donner une explication sur cette liasse se rapportant au règlement sur le service des pénitenciers, modifications? Est-ce là toute la liasse de documents?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, tous les documents sont là.

Mlle Mayrand: Chacun de ces documents est différent.

M. Baker: D'accord, je change donc ce que j'ai dit, je veux donc parler de la liasse dont le premier document est celui qui se rapporte au règlement sur le service des pénitenciers.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est exact. Notre conseiller n'a pas de remarques à apporter; par conséquent à moins que les membres du comité les ayant examinés aient des questions à soulever, je crois que je peux . . .

Le sénateur Godfrey: Je serai franc, je ne les ai pas examinés; par conséquent je n'ai pas de questions à poser à leur sujet.

[*Texte*]

• 1210

Mr. Baker: I was going to say I looked over them, and not at them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is nice to have this precision or legal language.

Senator Godfrey: We have to rely on our counsel to bring these things to our attention.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we may consider the business concluded, unless there is some other item that some of us should bring up. Is there any urgent matter other than what we have dealt with, before we go hence and are no more seen? That may quite possibly happen between now and some date unknown.

Mr. Baker: You may be interested in knowing, sir, if you have not heard already, or read, that as a result there was a motion to concur in the report in the House, of the final report in the House, in which there was no dissent. What follows from that now is going to be very interesting.

Mr. Eglington: No dissent even from the Postmaster General?

Mr. Baker: No, I think he was there.

Senator Godfrey: Were they caught by surprise, do you think?

Mr. Baker: No.

Senator Godfrey: They were not?

Mr. Baker: I do not think so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am tempted to think that it may reflect an official view that the observations of this Committee are not to be taken very seriously. But I hope I shall be shown to have been too cynical in that nasty suspicion.

Mr. Baker: Well I would hope not. I hope that that will not be the view of the government.

Senator Godfrey: It could give ammunition in the future. Gosh, if something has been unanimously agreed upon, then surely it is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It ought even to be good at some time in the future for some searing comment from the Right Honourable Member for Prince Albert.

The meeting is adjourned. Thank you very much.

[*Traduction*]

M. Baker: Je dirai que je les ai survolés et que je ne les ai pas examinés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous admire de pouvoir ainsi utiliser un langage juridique précis.

Le sénateur Godfrey: Nous devons nous fier à notre conseiller pour qu'il attire sur ces questions notre attention.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que nos affaires sont terminées, à moins qu'un membre du comité veuille soulever une autre question. Y a-t-il d'autres questions urgentes à traiter avant que nous disparaissions de la scène? Cela peut fort bien se produire entre aujourd'hui et un moment quelconque de l'avenir.

M. Baker: Vous aimerez peut-être savoir, si vous ne l'avez pas déjà entendu ou lu, qu'il y a eu une motion d'approbation pour le dernier rapport de la Chambre sans opposant. A partir de là, ce qui va suivre sera très intéressant.

M. Eglington: Pas d'opposant, pas même le ministre des Postes?

M. Baker: Non, et je crois qu'il était présent.

Le sénateur Godfrey: Croyez-vous qu'ils aient été pris par surprise?

M. Baker: Non.

Le sénateur Godfrey: Non?

M. Baker: Je ne le pense pas.

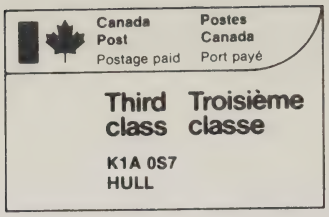
Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai tendance à croire que cela peut refléter l'opinion officielle selon laquelle les observations de notre comité ne doivent pas être prises très sérieusement. Mais j'espère que je me montre trop cynique en émettant un soupçon aussi méchant.

M. Baker: J'espère que non. J'espère que ce ne sera pas l'avis du gouvernement.

Le sénateur Godfrey: Cela leur donnerait des munitions pour l'avenir. Si quelque chose a été accepté à l'unanimité, alors très certainement . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela pourrait même faire l'objet à l'avenir de quelques remarques prophétiques du très honorable député de Prince Albert.

Le comité suspend ses travaux. Merci beaucoup.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMEN
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Tuesday, April 25, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 25

Le mardi 25 avril 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

LIBRARY
MAY 24 1978
UNIVERSITY OF TORONTO

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

26361—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:
Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin — Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*) — Gauthier (*Ottawa-Vanier*)
Béchard — Hnatyshyn
Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:
M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond — Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (Mme) — Leblanc (*Laurier*)
Joyal — McKinley—(12)
Lambert (*Bellechasse*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Senate and the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 25, 1978
(26)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:35 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Joyal, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Witnesses: From the Canadian Council on Social Development: Mr. Pierre Bourdon, Executive Director, Mr. Jean-Guy Carrier, Director, Communications, Mrs. Lorna Rees-Potter, Director, Documentation Centre.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6.*)

Ordered,—That the brief submitted by the Canadian Council on Social Development and the document entitled "Freedom of Information: The Problem of Confidentiality in relation to the Administrative Process" by Ronald G. Atkey, January 27, 1978, be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendices "RSI-18" and "RSI-19.*)

The witnesses answered questions.

At 9:32 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 25 AVRIL 1978
(26)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Joyal, McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Témoins: Du Conseil canadien du développement social: M. Pierre Bourdon, directeur exécutif, M. Jean-Guy Carrier, directeur des communications et M^me^ Lorna Rees-Potter, directeur du centre de documentation.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977, portant sur le LIVRE VERT «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT» (*voir procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

Il est ordonné,—Que le mémoire soumis par le Conseil canadien du développement social et le document intitulé «Liberté d'accès à l'information: Le secret et l'administration» de Ronald G. Atkey, du 27 janvier 1978, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendices «RSI-18» et «RSI-19»*).

Les témoins répondent aux questions.

A 21 h 32, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 25, 1978

• 2033

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry to say that Mr. Baldwin will not be able to be with us tonight. So I shall be presiding throughout—so far as I know, unless the hand of Providence strikes me down at some point.

As honourable members know, we have with us tonight representatives from the Canadian Council on Social Development. Notamment, tout d'abord, M. Jean-Guy Carrier, directeur des communications . . . and with him, Mrs. Lorna Rees-Potter, Director of the Centre of Documentation.

Je n'ai ici que les documents en français. Peut-être que j'ai mal traduit en anglais l'expression «Directeur du centre de documentation». Le greffier ajoute que nous avons aussi le directeur exécutif du Conseil, c'est-à-dire M. Pierre Bourdon. C'est vous M. Bourdon?

Eh bien, voulez-vous avoir l'extrême obligeance de nous présenter, soit votre mémoire en entier, soit un sommaire, comme vous voudrez . . . Nous sommes très heureux de vous souhaiter la bienvenue, aussi qu'à vos collègues. Monsieur Bourdon . . . , s'il vous plait.

Senator Godfrey: I think it might possibly help if we explain to those who read these *proceedings* that " Documentation Centre " is a new lingo for library.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I did not know that.

Senator Godfrey: You did not know what it meant.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am not with it.

Senator Godfrey: Yes, well I just thought maybe there were others in the public who might read this and would not know that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. In other words, there may be some who, like myself, a Victorian born out of due season, do not understand that there are all sorts of fancy new names. In fact, the greatest pastime of the present generation seems to be inventing new names for everything. I am beginning to wonder if after a while I shall be able to understand anything that is said to me in English. I hope my French will be equal to the stresses of this performance, which is taking place also in that language. I confess I do not know. I am sorry.

I might add, perhaps, for your information, Mr. Bourdon, and your colleagues' information, that your brief will be printed in our *Proceedings*. Vous avez le document en français aussi bien qu'en anglais, n'est-ce pas? Oui. Monsieur Béchard, je m'excuse . . .

M. Béchard: Monsieur le président, vous venez de laisser le choix à M. Bourdon de résumer ou de lire au complet son mémoire. Ce serait peut-être une bonne idée que de le lire au complet. Cela nous donnerait l'occasion de l'entendre une deuxième fois. On a obtenu ce mémoire-là seulement à 17 h 15.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 25 avril 1978

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je regrette que M. Baldwin ne puisse pas assister à la séance de ce soir. A moins que la divine Providence m'en empêche, je vais présider.

Comme les honorables membres le savent, nous avons comme témoins des représentants du Conseil canadien de développement social. Present are Mr. Jean-Guy Carrier, Director of Communications . . . accompagné de M^me^ Lorna Rees-Potter, directeur du centre de documentation.

I only have the French copy of the documents. Perhaps I did not translate the expression "Directeur du centre de documentation" correctly. The Clerk tells me that we also have with us Mr. Pierre Bourdon, Executive Director of the Council. Are you Mr. Bourdon?

Would you please be so kind as to present your brief in full or summary thereof? We are very pleased to welcome you and your colleagues. Mr. Bourdon, you have the floor.

Le sénateur Godfrey: Il serait peut-être bon de signaler, pour les fins du compte rendu, que «centre de documentation» veut simplement dire la bibliothèque.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh! Je l'ignorais.

Le sénateur Godfrey: Vous ne saviez même pas ce que cela voulait dire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis un peu vieux jeu.

Le sénateur Godfrey: Je craignais que le public qui lit le compte rendu ne soit pas au courant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Autrement dit, il y a peut-être des victoriens manqués, comme moi-même, qui ne comprennent pas le nouveau jargon. La nouvelle génération passe son temps à inventer des mots nouveaux pour tout ce qui existe. Bientôt, je ne comprendrai plus ce que l'on me dit en anglais. J'espère que mon français sera à la hauteur de la tâche, car le même phénomène se produit dans l'autre langue. J'avoue que je ne connaissais pas ces termes. Je regrette.

J'ajouterai, pour votre information, monsieur Bourdon, et celle de vos collègues, que votre mémoire sera annexé au compte rendu des délibérations du Comité. You have the brief in both languages, do you not? Yes. Mr. Béchard, excuse me . . .

Mr. Béchard: Mr. Chairman, you gave Mr. Bourdon a choice between reading his brief in full or summarizing it. It would perhaps be a good idea if you read it in full. That would give us the opportunity to hear it a second time. We did not receive it until 5:15.

[*Texte*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, justement.

Senator Godfrey: Excuse me, I happen to have read it in full and if everybody else has read it in full I think we are just wasting our time to have it reread, but if the others have not read it in full . . .

M. Béchard: Il y a toujours des voix discordantes mais, de toute façon, j'ai demandé ce que je voulais.

Senator Godfrey: I mean we either have it printed as an appendix or read it in full, but surely not both.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, not both no, certainly not.

M. Béchard: Je comprends que le sénateur est un gouverneur de cette association . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Monsieur Béchard, vu que c'est un document assez court, et que probablement tous les membres du Comité l'avaient déjà lu, je croyais . . .

M. Béchard: Il faut tout de même prendre le temps de le lire, monsieur le président. Je suis arrivé à 18 h 00 à mon bureau, et il venait tout juste d'arriver. Entre-temps, on a mangé.

Le coprésident (le sénateur Forsey): On sait bien que les députés sont plus occupés que les sénateurs.

M. Béchard: C'est vrai.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Parfois, au moins.

Senator Godfrey: I just want to make sure we do not do a duplicate of having it printed as an appendix . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, no, it does not get printed twice obviously.

M. Bourdon: Avec votre permission, monsieur le président, j'essaierai de faire les deux. Comme vous l'avez mentionné, le texte est plutôt court. A mon avis, il cherche essentiellement à attirer l'attention du lecteur sur ce que j'appellerais un déséquilibre difficilement acceptable dans la circulation de l'information ou les droits d'accès à l'information lorsque l'on compare le droit du citoyen individuel à l'accès à l'information gouvernementale, ou le droit des groupes représentant les intérêts des citoyens à l'information gouvernementale, peut-être à la trop grande capacité des appareils gouvernementaux à accumuler un stock d'informations à propos des citoyens.

C'est essentiellement le point que notre mémoire souligne. Vous pourrez voir à la page 5, je crois, les quatre recommandations que nous soumettons à votre attention. Ces quatre recommandations-là, j'en ferai maintenant lecture à haute voix.

1. Que la législation soit élaborée pour offrir le droit statutaire aux informations gouvernementales en faveur des individus.

2. Que la législation prévoie la constitution d'une Commission visant à étudier les décisions prises par le gouvernement de refuser la diffusion d'informations demandées par un simple citoyen.

Et j'ajouterais: et ou un oranisme. Je serai plus précis tout à l'heure en me référant à un organisme, en nous prenant comme exemple.

3. Que la législation confère à la Commission ci-dessus le pouvoir de diffuser des documents.

[*Traduction*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Exactly.

Le sénateur Godfrey: Je m'excuse, mais je l'ai lu au complet et je crois que, si tout le monde l'a lu au complet, ce sera une perte de temps que de le relire, mais si les autres ne l'ont pas lu, . . .

Mr. Béchard: Not everyone will agree, of course, but I have made my request.

Le sénateur Godfrey: Il faut, ou bien le faire lire, ou bien l'annexer au compte rendu, mais pas les deux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, certainement pas les deux.

Mr. Béchard: I realize that the senator is a governor of that association . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Béchard, since the brief is not very long and Committee members have probably already read it, I thought . . .

Mr. Béchard: We should still take the time to read it, Mr. Chairman. When I got to my office at 6 o'clock, it had just arrived. Then we had dinner.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We know that M.P.'s are busier than senators.

Mr. Béchard: That is true.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sometimes, at least.

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement éviter de le faire imprimer deux fois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, ce ne sera pas imprimé deux fois.

Mr. Bourdon: With your permission, Mr. Chairman, I thought of doing both. As you said, the text is not very long. It is essentially designed to draw the reader's attention to what I would call an unacceptable imbalance between the access which citizens and citizens groups have to government information and the excessive capacity which government agencies have to accumulate information on citizens.

This is essentially the point which our brief makes. On page 5, you can read the four recommendations which we are submitting. I will read them aloud.

1. That legislation be prepared to create the statutory right by individuals to government information.

2. That the legislation provide for review by a Commission of decisions by the government to refuse release of information requested by an individual.

And I would add: and/or an organization. Later, I will give you a specific example of the sort of organization I am referring to.

3. That the legislation empower the above-mentioned Commission to order the release of documents.

[*Text*]

4. Que les exemptions à la Loi sur la liberté d'accès aux informations soient détaillées, de façon claire et spécifique, dans la Loi.

J'attirerais, dans un premier temps, l'attention du Comité sur le cas concret que peut présenter le Conseil canadien de développement social. Sans fausse prétention, le Conseil canadien de développement social est un des rares organismes, sinon le seul au pays, à pouvoir entreprendre, de façon visible et publique, des études et des recherches qui se veulent et qui sont objectives, et qui veulent aussi intervenir en faveur d'un rapport de forces égalitaire entre un ensemble de citoyens d'une part, et une structure administrative d'autre part.

En tant que conseil, il nous arrive assez souvent que la qualité de nos recherches risque d'être sérieusement handicapée, soit par le retard qu'on met à obtenir de l'information pertinente, soit par l'impossibilité d'avoir accès à l'information pertinente.

• 2040

Nous prenant en exemple, je crois que notre cas argumente en faveur d'une attitude plus ouverte, plus démocratique, plus favorable au citoyen, une attitude de la part de l'administration publique qui nous permette d'intervenir et de continuer à intervenir avec un peu plus de compétence encore.

Je ne sais pas s'il y aurait des question à ce point-ci?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Yes. Mr. Chairman, may I ask, what information should be made available and what information should not be made available?

Mr. Bourdon: I guess we need to make a distinction between any information that is pertinent to safety and security of the state, for example. But if we are talking about social services programs or budgets or grants programs, this information should be made much more public, much more visible and much more accessible, if I can use that as a dichotomy, recognizing the fact that there is a gray area that needs to be looked at case by case or much more specifically than the time that I take to answer your questions, but evidently if you want a sane democracy you need clear information.

Mr. McKinley: Have you ever inquired or asked to get any information that has not been made available to you?

Mr. Bourdon: If your question is in the sense of me describing to you a specific complete incident . . .

Mr. McKinley: That is what it is.

Mr. Bourdon: . . . I am very sorry to have to admit that I am not in a position to answer your question, having been executive director for only three months.

I can nevertheless refer to the federal-provincial negotiation on the financing of social services as a general example in reference to which I can say that our council could have played

[*Translation*]

4. That the exemptions of the freedom of access Act be clearly and specifically detailed within the Act.

I would like to call the Committee's attention to the Canadian Council on Social Development as a concrete example. Without being presumptuous, I would say that the Canadian Council on Social Development is one of the real organizations, perhaps the only one in the country, which is able to visibly and publicly carry out objective research and work towards achieving a balance of power between citizens and bureaucracies.

The Council's research efforts are often seriously handicapped either by the delays which we face in obtaining relevant information or the impossibility of getting access to this information.

If I take ourselves as an example, I think that we are making a case for greater openness, a more democratic attitude, supporting more the citizens, an attitude on the part of the government that allows us to intervene and to continue intervening with still more competence.

Would there be any questions at this point?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, monsieur McKinley.

M. McKinley: Oui, monsieur le président, puis-je vous demander de préciser quels sont les renseignements qui devraient être accessibles et les autres qui ne devraient pas l'être?

M. Bourdon: Je crois qu'il faut faire une distinction entre tout renseignement relatif à la sécurité de l'État, par exemple. Toutefois, si on parle de programmes, de services sociaux ou de budgets ou de programmes de subventions, les renseignements s'y rapportant devraient avoir une bien plus grande diffusion et ils devraient être beaucoup plus faciles à trouver et plus accessibles, si je peux me servir de ces deux exemples, en reconnaissant qu'il existe une zone grise. Dans cette zone, il faut étudier chaque cas isolément ou de façon beaucoup plus précise, exigeant beaucoup plus de temps que celui que j'emploie pour répondre à vos questions. Il n'en demeure pas moins, monsieur le président, que si l'on veut que se maintienne une saine démocratie, il nous faut avoir accès à des renseignements clairs.

M. McKinley: Avez-vous déjà demandé des renseignements qu'on ne vous a pas fournis?

M. Bourdon: Si vous désirez que je vous décrive un cas concret au complet . . .

M. McKinley: C'est cela.

M. Bourdon: . . . je suis désolé de devoir admettre que je ne suis pas en mesure de répondre à votre question, étant donné que je ne suis directeur exécutif que depuis trois mois.

Je puis toutefois citer, comme exemple général, les négociations fédérales-provinciales sur le financement des services sociaux, au cours desquelles notre Conseil aurait pu jouer un

[*Texte*]

an explicit and useful role for the Canadian community if they had been involved explicitly and had been offered access to some information. We were left out of the exercise totally and the only access we were left with basically was to read the papers and even the papers did not know much of what was happening, so in that sense how can you make a significant, useful contribution to the Canadian community, re social services, if you do not know any more than what is in the papers until everything has been decided. I do not think I can honestly take that as a specific example in terms of us needing information A, B, C or D, but as a general attitude I would suggest that things would be different.

Mr. McKinley: How would you suggest it should be done?

Mr. Bourdon: Well, I guess I would start with the four principles, first of all, that we are putting forward.

Mr. McKinley: And you would stay with those, would you?

Mr. Bourdon: For now I sure would, yes, if that could take place.

Mr. McKinley: Okay. I will let some of your other friends ask you a couple of questions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All right. I have been meaning to ask one supplementary there. Can either of your colleagues give us any information in response to Mr. McKinley's question about specific cases where you have asked for information and have been unable to get it?

Mrs. Lorna K. Rees-Potter (Director, Documentation Centre, Canadian Council on Social Development): Being in charge of the Documentation Centre of the Council I run across problems in this area every day. A recent example is a study done by I believe it was long-range planning in the Department of Health and Welfare on retirement in Canada. It is a three-volume study. The first two volumes are not available to the public. There is a summary volume available and we were sent copies of that. The first two volumes, which are for us the statistical and the meaty volumes, were not made available to me or to my users. It is not the summary data that is of use to my users; it is the weighty statistics. I come across examples of this every day.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

Mr. McKinley: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. McKinley, I thought you had finished.

Mr. McKinley: No, I have a further question there. Where did you go to try to get this information that you did not get; let me ask you that.

[*Traduction*]

rôle officiel et utile à la communauté canadienne si on l'avait fait participer de plain-pied et si on lui avait offert d'avoir accès à certains renseignements. On nous a tout à fait relégués à l'arrière-plan, et la seule chose que nous avons pu faire, ce fut de lire les documents, et même ces documents ne témoignent pas beaucoup de ce qui se passait; par conséquent, comment peut-on contribuer, de façon significative et utile, au progrès de la communauté canadienne, dans le domaine des services sociaux, si l'on n'en sait pas plus long que ce qui figure dans les documents, jusqu'au moment où tout a été décidé? Je ne crois pas, honnêtement, que cet exemple illustre de façon précise la nécessité où nous nous trouvons d'obtenir le renseignement A, B, C ou D, mais j'aimerais qu'en général les choses soient différentes.

M. McKinley: Comment devrait-on s'y prendre, d'après vous?

M. Bourdon: Eh bien, je crois que je commencerais par mettre en œuvre les quatre principes que nous avons mis de l'avant.

M. McKinley: Et vous vous en tiendriez à cela?

M. Bourdon: Pour le moment, oui, si on mettait cela en vigueur.

M. McKinley: Très bien. Je vais maintenant laisser l'occasion à certains de vos autres amis de vous poser quelques questions.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est bien. J'avais l'intention de poser une question supplémentaire, ici. Est-ce que l'un ou l'autre de vos collègues peut nous donner des renseignements, suite à la question de M. McKinley portant sur des cas précis où vous avez demandé des renseignements et ne les avez pas reçus?

Mme Lorna K. Rees-Potter (directrice du centre de documentation, Conseil canadien de développement social): Étant donné que je suis responsable du centre de documentation du Conseil, je me heurte à ce genre de problèmes tous les jours. Par exemple, récemment, une étude a été effectuée par, je crois, les services de planification à long terme du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au sujet de la retraite au Canada. Il s'agit d'un document en trois volumes, dont les deux premiers ne sont pas disponibles pour le public. Un volume de synthèse est disponible, et c'est celui-là qu'on nous a envoyé. Quant aux deux premiers volumes, qui, pour nous, constituent le plus substantiel sur le plan statistique, on ne les a envoyés ni à nous ni à quiconque. Or, ce ne sont pas les données sommaires qui sont utiles pour mes clients, ce sont les statistiques complètes. Je rencontre des situations analogues à celle-là tous les jours.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup.

M. McKinley: Monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi, monsieur McKinley, je croyais que vous aviez terminé.

M. McKinley: Non, j'ai une autre question à poser. Où êtes-vous allée afin d'obtenir ces renseignements qu'on ne vous a pas fournis?

[*Text*]

Mrs. Rees-Potter: Where did I go? To the department, to the individuals in charge of this section and I ended up getting nowhere.

Mr. McKinley: Excuse me.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sure.

Mr. McKinley: One more question. May I have one more question?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, certainly, Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Where do you live?

Mrs. Rees-Potter: In Ottawa, here.

• 2045

Mr. McKinley: And who is your member of Parliament?

Mrs. Rees-Potter: I am speaking in my professional role at the Council. I did not refer to my individual M.P. but in my professional role as an information source person in the social service field and running the documentation centre at the Council, I had a responsibility to approach the department for this type of information.

Mr. McKinley: But could you tell me which government you work for?

Mrs. Rees-Potter: I work for the Canadian Council on Social Development.

Mr. McKinley: And you are working for the Social Services which is under provincial jurisdiction?

Mrs. Rees-Potter: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, no, no, no, no; it is a private organization, Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Pardon.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a purely private organization.

Mrs. Rees-Potter: The Council is a nongovernmental research organization in the social policy field. As was commented on earlier, I run the documentation centre which is a new-fangled name for a library. In my role as a librarian at the Council I am called upon by a great number of people, within government as well as outside government, for information in the social service social policy field. And I was just stating one particular case of the many I come across in my role of gleaning and gathering statistics in the field where I was circumvented and received a negative response.

Mr. McKinley: Thank you very much. To come back to my original question, who is your member of Parliament?

Mrs. Rees-Potter: In Ottawa Centre, and at the moment I do not know.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Poulin.

Mr. McKinley: That answers a lot of questions. Actually, if I could have another little . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . it will be the last for the moment because Senator Godfrey and Mr. Joyal . . .

[*Translation*]

Mme Rees-Potter: Où suis-je allée? Au ministère, aux responsables de ce service, et cela ne m'a rien donné.

M. McKinley: Excusez-moi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Assurément.

M. McKinley: Une dernière question. Puis-je poser une dernière question?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, certainement, monsieur McKinley.

M. McKinley: Où habitez-vous?

Mme Rees-Potter: A Ottawa, ici.

M. McKinley: Et qui est votre député?

Mme Rees-Potter: Je m'adresse ici en tant que professionelle travaillant au Conseil. Je ne me suis pas adressée à mon député. Toutefois, en tant que personne ressource en information dans le domaine des service sociaux, chargée du centre de documentation du Conseil, j'étais chargée de m'adresser au ministère pour obtenir ce genre de renseignements.

M. McKinley: Mais pouvez-vous me dire pour quel gouvernement vous travaillez?

Mme Rees-Potter: Je travaille pour le Conseil canadien de développement social.

M. McKinley: Et est-ce que vous travaillez pour les services sociaux relevant de la compétence provinciale?

Mme Rees-Potter: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, non, non, non, non; il s'agit d'un organisme privé, monsieur McKinley.

M. McKinley: Pardon.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit d'un organisme strictement privé.

Mme Rees-Potter: Le Conseil est une organisation de recherche non gouvernementale, travaillant dans le domaine des politiques sociales. Comme je l'ai dit plus tôt, je dirige le centre de documentation, ce qui constitue le nouveau nom qu'on donne à une bibliothèque. En tant que bibliothécaire, un grand nombre de gens, travaillant pour l'administration publique, ainsi qu'à l'extérieur du gouvernement, me demandent des renseignements relatifs aux services sociaux et au domaine de la politique sociale. Et je viens de citer un cas particulier parmi beaucoup d'autres, où l'on m'a empêchée, par voie de réponse négative, de m'acquitter de ma tâche de recueillir et de réunir des statistiques.

M. McKinley: Merci beaucoup. Je reviens à ma première question: qui est votre député?

Mme Rees-Potter: Pour Ottawa-Centre, et en ce moment, je ne sais pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Poulin.

M. McKinley: Cela répond à bon nombre de questions. Si je pouvais poser une autre petite . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . Cela sera la dernière pour le moment, car le sénateur Godfrey et M. Joyal . . .

[*Texte*]

Mr. McKinley: But the first place that I would have gone in a situation like that would have been to go to the member of Parliament and get it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Members of Parliament I think sometimes have some difficulty in getting these pieces of information, Mr. McKinley. Senator Godfrey, I think you have a supplementary.

Senator Godfrey: I want a supplementary to Mr. McKinley's question. Did they give you any reasons why they would not give you this document?

Mrs. Rees-Potter: They simply said that they were not sure whether it was up to what they wanted published as a standard. But I work in a field of research with professional people in the field who are very competent in looking at statistics and judging what you can read into them and what you cannot. As I said before, it is the statistics themselves we are often interested in.

Senator Godfrey: Would these documents have recommendations as to policy to any Cabinet minister or anything like that or were they more statistical?

Mrs. Rees-Potter: They were statistical studies.

Senator Godfrey: Factual and statistical. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Joyal.

Mr. Joyal: I have not read in the four recommendations a fifth one dealing with the specific role of the member of Parliament to assure the right of public to access to government papers. As a member of Parliament, today I phoned to the office of the Minister of Regional Economic Expansion to ask for a preliminary study that was handled by the officers of the department, to justify or to explain the basis to designate some area in Canada to be open for grants under the Regional Economic Expansion Act. That report was denied to me because they said it is a confidential report and it is not a policy of the department to open it to the public.

Even though I am a member of Parliament I think in the present circumstance or situation of the legislation, I have no more right than any member of a private body or a private citizen to get that document. That is why we are sitting here to try to make sure that a right is a right and when it is so there should be some independent body to make sure that that right be assured and be a full right and of access to any citizen.

So I would take exception to Mr. McKinley's suggestion that the member of Parliament has a role to play. If the mandate of our Committee was to re-explain the role of a member of Parliament, I would welcome his suggestion but that is not the scope of our work. The scope of our work is to try to study the recommendations put through in the Green Book and find a system through which any independent organization or private citizen, as myself, as a private citizen, or Mr.

[*Traduction*]

M. McKinley: La première personne à laquelle je voudrais m'adresser, dans une situation semblable, serait mon député, et j'aurais obtenu les renseignements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que les députés ont parfois certaines difficultés à obtenir des renseignements, monsieur McKinley. Sénateur Godfrey, je crois que vous avez une question supplémentaire.

Le sénateur Godfrey: J'aurais une question supplémentaire à poser, faisant suite à celle de M. McKinley. Vous a-t-on donné les raisons pour lesquelles on refusait de vous donner ces documents?

Mme Rees-Potter: On m'a simplement dit qu'on n'était pas sûr de vouloir voir ce texte publié de façon régulière. Mais je travaille dans un domaine de recherche, en collaboration avec des professionnels qui sont tout à fait habilités à étudier les statistiques et à établir ce qu'elles peuvent signifier et ce qu'elles ne signifient pas. Comme je l'ai déjà dit, ce sont les données elles-mêmes qui nous intéressent souvent.

Le sénateur Godfrey: Ces documents contenaient-ils des recommandations relatives à la politique à suivre par un ministre du Cabinet, ou quelque chose d'approchant, ou étaient-ils des relevés statistiques?

Mme Rees-Potter: Il s'agissait d'études statistiques.

Le sénateur Godrey: Elles contenaient des faits et des statistiques. Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Joyal.

M. Joyal: Je n'ai pas vu, dans votre documentation, une cinquième recommandation portant sur le rôle précis que doit jouer le député afin d'assurer l'exercice du droit qu'a le public d'avoir accès aux documents du gouvernement. En tant que député, j'ai moi-même téléphoné au bureau du ministre de l'Expansion économique régionale afin de demander qu'on m'envoie une étude préliminaire se trouvant entre les mains des fonctionnaires du ministère, et justifiant ou expliquant les raisons pour lesquelles certaines régions du Canada étaient admissibles à certaines subventions accordées en vertu de la loi relative à l'expansion économique régionale. On a refusé de me fournir ce rapport, sous prétexte qu'il est confidentiel et que ce n'est pas la politique du ministère d'en divulguer le contenu au public.

Bien que je sois député, j'estime qu'à l'heure actuelle, ou que dans l'état actuel de la loi, je n'ai pas, pas plus qu'un membre d'un organisme privé ou qu'un simple citoyen, le droit d'obtenir ce document. C'est pour cela que nous sommes réunis ici, afin de nous assurer que ce droit soit exercé. Et lorsqu'il s'exerce, il devrait exister un organisme indépendant qui fasse en sorte que tout citoyen puisse l'exercer de façon pleine et entière.

Je récuse donc l'idée mise de l'avant par M. McKinley, d'après laquelle le député a un rôle à jouer. Si le mandat de notre Comité était de reconsidérer le rôle du député, j'accueillerais favorablement ses suggestions, mais notre travail ne porte pas là-dessus. Nous sommes chargés d'étudier les recommendations émises dans le Livre vert et d'établir un système permettant à un organisme indépendant ou à un citoyen particulier comme moi-même, ou comme M. McKinley, de

[*Text*]

McKinley, as a private citizen, can know where his right of access to public documentation is assured, through an independent body, and in which particular exceptions that right can be denied even though there is an appeal to a certain independent body, quasijudicial or judicial body.

• 2050

So I think that there is a distinction to make between the role of a member of Parliament, generally, to take upon himself the interest of his constituents and the right of every citizen, with his government, to get access to government information.

But having said that, Je voudrais avoir plus de détails sur les recommandations 2 et 3 qui me semblent jusqu'à un certain point, non pas contradictoires, mais peut-être susceptibles de soulever une certaine confusion. Dans la recommandation numéro 2 vous dites:

> Que la législation prévoit la constitution d'une commission visant à étudier les décisions prises par le gouvernement de refuser la diffusion d'informations . . .

Alors, vous semblez favoriser le rôle d'une commission d'appel devant un refus; et d'autre part, au paragraphe 3 vous dites:

> Que la législation confère à la commission ci-dessus le pouvoir de diffuser des documents.

Est-ce que vous voulez dire que . . .

M. Bourdon: D'ordonner.

M. Joyal: D'ordonner, oui. Parce qu'il semble que la façon dont le texte est libellé, du moins en français, que ce soit plus ou moins un centre d'informations cette Commission, mais ce n'est absolument pas ce que vous voulez dire.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je crois qu'il s'agit, monsieur Joyal, d'une divergence entre le texte anglais et le texte français. J'ai remarqué exactement la même chose, parce qu'en anglais on dit: «to order the release of documents». Ce n'est pas la même chose que diffuser.

M. Joyal: Oui, évidemment.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est une traduction pas tout à fait précise.

M. Joyal: D'accord. Autre question. Quels sont les ministères avec lesquels votre organisme a habituellement le plus de contacts ou celui auprès duquel elle cherche à obtenir le plus d'informations, compte tenu de votre champ d'intérêt? Which department, to whih department, government services?

M. Bourdon: Santé nationale et Bien-être social, Secrétariat d'État, Affaires urbaines, Main-d'œuvre et Immigration, comme une première catégorie parmi les plus importants. Dans une deuxième catégorie, devraient être cités le ministère de la Justice, le bureau du Solliciteur général . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Joyal, vous avez encore une question?

M. Joyal: Dans votre mémoire vous ajoutez dans les pages terminales, vous énumérez une série de projets qui sont en cours. Pourriez-vous très rapidement nous spécifier quels sont ceux que vous prévoyez rendre publics au cours des prochains

[*Translation*]

savoir par quel moyen est garanti son droit d'accéder à des documents publics, à l'exception des cas particuliers où ce droit peut être refusé, bien qu'il soit encore possible de faire appel devant un organisme indépendant, judiciaire ou quasi judiciaire.

Il faut donc établir une distinction entre le rôle d'un député qui s'engage à défendre les intérêts de ses commettants, et le droit dont dispose chaque citoyen d'accéder à certains documents gouvernementaux.

Cela dit, I would like to have more details about Recommendations No. 2 and 3 which seem to me, I would not say contradictory, but likely to create some confusion. In Recommendation No. 2 you say:

> That the legislation provide for review by a Commission of decisions by the government to refuse release of information . . .

It seems to me that you are in favour of setting up a Commission of Appeal in case of refusal; on the other hand, under paragraph 3 you state:

> That the legislation empower the above-mentioned Commission to order the release of documents.

Do you mean that . . .

Mr. Bourdon: To order.

Mr. Joyal: To order, yes. In the French version of the document, it says that this Commission would more or less be an information centre, but this is absolutely not what you are saying.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think, Mr. Joyal, that there is a difference between the English and the French version. I have noticed exactly the same thing, because the English version says: "to order the release of documents". And it is not the same thing then to "diffuser".

Mr. Joyal: Yes, obviously.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that this translation is not quite accurate.

Mr. Joyal: I agree. Another question. Could you tell us which are the departments that you usually get in touch with when you want to get information, in the light of the interests you have? Quel est le ministère, et quels sont les services du gouvernement que vous contactez?

Mr. Bourdon: National Health and Welfare, Secretary of State, Urban Affairs, Manpower and Immigration, as a first category among the most important. In the second category, I think we should quote the Minister of Justice, the Office of the Solicitor General . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Joyal, do you have another question?

Mr. Joyal: In your brief, you add in the last pages a series of projects which are under way. Could you briefly tell us which ones you intend to make public during the coming months. that is in 1978, and which ones are longer term projects?

[*Texte*]

mois, c'est-à-dire en 1978, et les autres qui sont seulement des projets à plus long terme?

M. Bourdon: Le premier, soit la Conférence canadienne de développement social se tiendra le 19 juin, surtout s'il n'y a pas d'élection, comme il a été convenu, c'est donc un projet en réalisation. Le projet Échanges-renseignements devrait être public vers le mois de mai ou juin. Services à domicile ce sera seulement en décembre 1978. L'étude sur la participation des citoyens dans l'élaboration de la politique publique, en décembre 1978. L'étude sur les personnes «difficiles à embaucher», 2e quinzaine de juin à venir. L'étude sur l'hébergement des sans-abri, à la fin de juin aussi; l'étude du Livre blanc du gouvernement fédéral sur l'habitation devrait sortir d'ici deux semaines; l'étude sur les tendances du placement en foyers semaines; l'étude sur les tendances du placement en foyers nourriciers et de l'adoption, en décembre 1978; l'évaluation du programme d'amélioration des quartiers et du programme d'aide à la remise en état des logements, dans la 2e quinzaine de juin; l'évaluation technique de SSI-Canada, cela est déjà sorti; l'analyse des développements législatifs dans le secteur des services sociaux personnels, en septembre prochain; la vérité sur la redistribution, 2e quinzaine de juin; projet de programmation pour les régions du Toronto métropolitain-SSI-Canada, cela est déjà sorti.

• 2055

Réunion des administrateurs des services sociaux: déjà sorti.

Une politique juste d'habitation sociale: septembre.

Étude des tendances des politiques fiscales des gouvernements et leurs effets sur le bien-être social au Canada: deuxième quinzaine de juin.

M. Joyal: Est-ce que dans les travaux de recherches préliminaires que vous avez faits ou qui sont en cours présentement vous avez fait face à des objections ou à des refus pour certains documents de la part de certains ministères pour l'une ou l'autre de ces études?

M. Bourdon: A titre d'exemple, j'en prendrai deux . . . Je ne veux absolument pas que ça paraisse comme une excuse mais je dois rappeler aux membres du Comité que n'étant en poste que depuis trois mois, il y a des recherches qui ont été commencées avant mon arrivée de sorte que l'attention que j'accorde à chacune . . . Avant de donner la parole à mes collègues qui veulent dire quelque chose, j'en signalerai deux à titre d'exemples.

Senator Godfrey: I wonder if you would speak up because the interpreters are having a little difficulty too.

M. Bourdon: L'analyse des développements législatifs dans le secteur des services sociaux au personnel associée avec l'étude des tendances des politiques fiscales des gouvernements et leurs effets sur le bien-être social au Canada: c'est très difficile d'avoir des chiffres, des mises à jour exactes des budgets tant fédéral que provinciaux, et d'avoir des ordres de grandeurs précis qui nous permettraient une analyse précise, j'allais dire signifiante, mais acceptable à notre avis.

M. Joyal: Mais est-ce parce que ces statistiques-là n'existent pas ou est-ce parce qu'on ne veut pas vous les remettre?

[*Traduction*]

Mr. Bourdon: The first project, the Conference on Social Development, will take place on June 19, especially if there are no elections as it was planned. It is, therefore, a project under way. The project Information Exchange should be made public around the month of May or June. Community Multi-Service Centres will be published in December, 1978. A Study of Citizen Involvement in Public Policy Making, in December, 1978. The Study of Employing the Hard-to-Employ, in the second fortnight of next June. The Study of Shelter for Homeless Persons, in the end of June; the Study of the federal government's White Book on Housing should be made public within two weeks; the Study of Trends in Foster Care and Adoption, in December, 1978; the Evaluation of the Neighbourhood Improvement Program and the Residential Rehabilitation Assistance Program, in the second forthnight of June; the technical evaluation of SSI-Canada, has already been made public; the Study of legislative development in the sector of personal social services, next September; the Truth on Redistribution, the second fortnight of June; programmation project for Toronto Metropolitan areas-SSI-Canada, has already been made public.

Meeting of Social Administrators: under way.

A review of Social Housing Policy: September.

Study of the Impact of Government Spending Cuts on Social Welfare in Canada: second half of June.

Mr. Joyal: In the curse of carrying out preliminary research either now or in the past, have you met with objections or been refused access to information by certain departments for any of these studies?

Mr. Bourdon: I could give you two examples, I am not trying to make excuses, but I must remind members of the Committee that I have been in my present position for only three months and am not necessarily familiar with research undertaken before my arrival. Before turning the floor over to my colleague, I would like to give you two examples.

Le sénateur Godfrey: Je vous demanderais de parler plus fort, car les interprètes ont de la difficulté.

Mr. Bourdon: For the analysis of legislative development in the social and personal services sector carried out under the Study of the Impact of Government Spending Cuts on Social Welfare in Canada, it was very difficult to get statistics on federal and provincial budgets and to get the figures we needed to do an exhaustive analysis or an even acceptable analysis.

Mr. Joyal: Was this because the statistics do not exist or because you were refused access to them?

[*Text*]

M. Bourdon: Elles existent, mais elles ne sont pas accessibles.

M. Joyal: Ah bon. Et ce sont quels ministères . . .

M. Bourdon: Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et les ministères des Affaires sociales au niveau provincial.

M. Joyal: Au niveau provincial aussi?

M. Bourdon: Oh oui. Comme l'autre exemple que j'allais prendre sans vouloir faire, monsieur Joyal, de mauvais humour. Je citerai l'étude sur l'hébergement des sans-abri. C'est un exemple qui n'a aucun rapport avec le niveau fédéral de gouvernement, et je vous ferai grâce d'une étude que j'ai dirigée à Montréal dans Hochelaga-Maisonneuve où cela nous a pris un an pour avoir accès au rôle d'évaluation de Montréal; mais je le prends à titre d'exemple. Je cite cela pour illustrer le fait qu'à mon avis, que l'on parle du niveau municipal, du niveau provincial, ou du niveau fédéral, il y a une modification à faire quant à l'accès du citoyen à l'information.

M. Joyal: Est-ce que vos collègues auraient d'autres exemples à donner?

Mrs. Rees-Potter: None that I can think of.

M. Joyal: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Béchard.

M. Béchard: Merci, monsieur le président.

Je voudrais tout d'abord féliciter le Conseil canadien du développement social de nous avoir présenté son mémoire dans les deux langues officielles.

J'admire la déclaration d'ouverture de mon ami et collègue de Maisonneuve-Rosemont, qui a voulu mettre un peu en question ce que notre collègue, M. McKinley, avait soulevé tout à l'heure; mais je ne suis pas totalement d'accord avec lui. Même s'il n'y a pas grand monde à avoir confiance aux députés, il me semble monsieur le président, que dans l'exemple donné par M. Joyal, un député a téléphoné à un fonctionnaire qui probablement lui a dit: «on ne peut pas parce que» . . . Mais je pense que si M. Joyal veut être honnête avec lui-même, il aurait pu approcher le ministre en personne et le ministre lui aurait dit, en toute confidentialité évidemment, mais lui aurait dit, à lui, ce que peut-être il n'aurait pas dit à un autre citoyen. Alors, en tant que député même s'il n'est pas possible d'avoir toutes, toutes les informations que l'on désire obtenir, de temps à autre on peut en avoir un petit peu plus que les autres, toujours sous le signe de la confidentialité, bien sûr.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui, justement, c'est là qu'est la clé de l'affaire.

That is the question.

Mr. Béchard: Yes, that is the question. De toute façon, c'est pour dire que le député peut avoir certaines informations, pas toutes, qu'un simple citoyen ne peut avoir.

Maintenant, je voudrais savoir d'abord qui est M. Bourdon. Moi, je ne le connais pas, je le connais de nom depuis que j'ai eu ce mémoire-là. J'aimerais savoir ce qu'il fait dans la vie à part d'avoir ce poste très lucratif de directeur exécutif du

[*Translation*]

Mr. Bourdon: They exist, but they are not always available.

Mr. Joyal: I see. Which department . . .

Mr. Bourdon: The Department of National Health and Welfare and the provincial Departments of Social Affairs.

Mr. Joyal: On the provincial level as well?

Mr. Bourdon: Oh, yes. Without wanting to be nasty about it, Mr. Joyal, I will give you another example. I would refer you to the Study of Shelter for Homeless Persons. This example has nothing to do with the federal government and I will spare you the details of a study which I directed in the Hochelaga-Maisonneuve area of Montreal, where it took us one year to get access to the figures from Montreal; but this is only an example. I am simply trying to illustrate that citizens should have more access to information on the municipal, provincial and federal levels.

Mr. Joyal: Could your colleague provide us with other examples?

Mme Rees-Potter: Rien ne me vient à l'esprit.

Mr. Joyal: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Béchard.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman.

I would first like to congratulate the Canadian Council on Social Development for having tabled its brief in both official languages.

I was impressed by the statement made by my colleague from Maisonneuve-Rosemont regarding Mr. McKinley's earlier comment, but I do not totally agree with him. Even if no one has too much faith in M.P's any more, I would imagine that in the example given by Mr. Joyal, the MP was told that he could not have access to the requested information for such and such a reason. To be perfectly honest, I think that if Mr. Joyal has approached the Minister personally, the Minister would have told him in all confidence, what he would not have told a private citizen. Even if M.P's do not have access to all the information they want, I think that they do have access to a little more than the ordinary citizen. In confidence, of course.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Ah, yes, this is the clincher.

C'est là la question.

M. Béchard: Oui, C'est là la question. Anyway, that is to say that the MP can get some information, not all, that the ordinary citizen cannot.

Now, I would like to know just who Mr. Bourdon is: I do not know him. I had never heard of him until I had read the brief. I would like to know what he does, besides holding the very lucrative position of Executive Director of the Canadian Coun-

[*Texte*]

Conseil canadien du développement social pour me situer un peu, pour savoir où nous en sommes.

M. Bourdon: Est-il absolument nécessaire que je vous raconte ma vie?

M. Béchard: Non, pas toute votre vie; je veux savoir quelle est votre formation académique.

M. Bourdon: Je suis sociologue. Par expérience professionnelle, depuis une douzaine d'années, je n'ai pas pratiqué le métier de sociologue en milieu académique; je l'ai plutôt pratiqué concrètement au niveau de l'administration publique, comme directeur général du Centre local des services communautaires à Hochelaga-Maisonneuve, c'est ma plus récente expérience, avant cela, comme directeur général de la Commission d'enquête du Conseil des Arts sur les études et la recherche en sciences humaines et encore avant cela, comme conseiller auprès du président de l'Université du Québec.

M. Béchard: Cela suffit. Merci, monsieur Bourdon.

Maintenant, quel est l'objectif du Conseil canadien du développement social? L'objectif ou les objectifs?

M. Bourdon: Tout d'abord, le conseil pour la gouverne de ceux à qui cela pourrait échapper, est un organisme privé à but non lucratif qui reçoit des contributions tant du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux, des gouvernements municipaux, des agences privées et publiques à travers le pays, particulièrement dans le domaine des services sociaux et de la santé et du développement communautaire. Le Conseil reçoit aussi des sommes d'argent de la part d'individus et de sociétés. Partant de cette structure de financement, le Conseil est en mesure d'intervenir et de se comporter de façon neutre et objective et de promouvoir, comme je le disais au tout début, un rapport équilibré et sain entre la population, les citoyens d'une part, et les structures gouvernementales et privées d'autre part.

Notre façon d'y arriver est double: d'une part, nous constituons des dossiers de recherche qui sont vraisemblables, compétents et bien fondés; une fois que ces dossiers de recherche sont complétés, nous en faisons la publication, la diffusion auprès du grand public; nous sensibilisons les interlocuteurs qui, à notre avis, devraient l'être et nous défendons les vues et les valeurs qui sont comprises dans nos conclusions.

M. Béchard: Mais quand vous faites un rapport sur les domaines que vous avez énumérés dans votre mémoire, vous avez un but dans tout cela. Vous voulez améliorer la situation de ces classes de la société?

M. Bourdon: C'est exact.

M. Béchard: Alors, comment? Par une meilleure législation, j'imagine, tant au fédéral qu'au provincial?

M. Bourdon: Oui.

M. Béchard: Je voulais vous demander si vous receviez des subventions de l'État mais vous avez répondu avant que je ne vous pose la question.

Avec toute la documentation qu'on peut recevoir ici, et on en reçoit des tonnes, on se demande parfois pourquoi on n'a pas l'information voulue. Dans tous les rapports d'enquêtes de

[*Traduction*]

cil on Social Development, so I can put the situation in perspective.

Mr. Bourdon: Is it really necessary to tell you the story of my life?

Mr. Béchard: No, it is not your life that interests me, but I would like to know something about your academic background.

Mr. Bourdon: I am a sociologist. Over the past 12 years, I have not been involved in academia, but rather in public administration, as General Director of the Local Community Service Centre in Hochelaga-Maisonneuve, which was my most recent position. Before that, I was General Director of the Canada Council's Inquiry Commission into the studies and research in the humanities; before which I was adviser to the President of the University of Quebec.

Mr. Béchard: That will do. Thank you, Mr. Bourdon.

What is the purpose of the Canadian Council on Social Development? Its objective or objectives?

Mr. Bourdon: First of all, for those who did not catch it, the Council is a private, non-profit organization funded by federal, provincial and municipal governments and various private and public agencies throughout the country, particularly in the areas of health and social services and community development. The Council also receives funds from individuals and corporations. With this financial base, the Council is in a position to remain neutral and objective. Its effort is to promote a healthy and balanced relationship between individuals and government or private organizations.

We do this in two ways: we compile realistic, thorough and well-researched files. Once the files are completed, we publish and circulate them. We inform people whom we think should be informed and we defend the views and values contained in our conclusions.

Mr. Béchard: But you must have some reason for doing studies on the areas which you listed in your brief. Are you trying to improve the lot of certain social classes?

Mr. Bourdon: Yes.

Mr. Béchard: How? Through better legislation, I imagine, both on the federal and provincial levels?

Mr. Bourdon: Yes.

Mr. Béchard: I wanted to ask you whether you were subsidized by the government, but you have already said that you are.

With all the information that we get here—and there are literally tons of it—I wonder why people do not have access to all the information they want. Do the results of inquiries and

[*Text*]

toutes sortes, les rapports des ministères, vous n'avez pas suffisamment de matière ou d'information pour accomplir votre travail?

M. Bourdon: C'est qu'il y a une différence entre en avoir assez et avoir celle qu'il nous faut ou encore en avoir assez pour fonder les bonnes assises d'une recherche. Mais quand, par exemple, des paliers gouvernementaux font aussi des efforts de planification, il serait peut-être bon que cette information-là aussi circule.

M. Béchard: Dans votre mémoire, vous dites ceci:

> Nous reconnaissons qu'il faut garantir les droits de la vie privée des individus . . . bannir de cette Loi certaines informations personnelles.
>
> Nous reconnaissons qu'il faut considérer la sécurité nationale et la responsabilité des gouvernements à protéger les intérêts de la nation.

Pourriez-vous nous dire ce que vous entendez par «sécurité nationale»?

M. Bourdon: Je ne voudrais pas présumer les conclusions de la Commission McDonald.

M. Béchard: Cela, c'est un peu fort. Qu'entendez-vous par «sécurité nationale»?

• 2105

M. Bourdon: Non. Je pense qu'au-delà du principe comme . . .

Senator Godfrey: . . . do not worry.

Mr. Béchard: Well, I am not questioning you, Senator. I am questioning Mr. Bourdon.

M. Bourdon: Je pense qu'une fois que le principe est clair . . . , comme je le disais au tout début il faut étudier le cas complètement et objectivement.

Je ne peux pas en dire plus.

M. Béchard: Il y a eu toutes sortes de propositions de faites par ceux qui vous ont précédé ici. Une commission (ou un ombudsman) qui serait chargée d'étudier les questions que l'on aurait retenues, c'est-à-dire ce que le gouvernement a décidé de ne pas divulguer, comment agirait-elle? Comment la voyez-vous, cette commission, dans ce rôle d'essayer de faire divulguer l'information que le gouvernement veut garder pour lui?

M. Bourdon: Ma foi, si c'est une espèce de tribunal d'appel, elle doit se manifester et faire connaître son existence à l'ensemble de la population, comme celle-ci, si elle est bien informée, développe des moyens pour y avoir accès.

Comment siègerait-elle? Là-dessus, n'étant pas avocat, je vous ferai grâce de mes suggestions sur des mécanismes de fonctionnement; en autant que l'objectif est respecté, à savoir qu'un individu (ou un organisme) lésé dans son droit puisse faire appel à un mécanisme d'appel qui ait un pouvoir de sanction . . .

M. Béchard: Avez-vous lu le Livre vert? Est-ce que vous êtes d'accord avec tout ce qui y est énuméré comme devant être confidentiel?

M. Bourdon: Essentiellement, oui; je dirais oui.

[*Translation*]

the annual reports of departments not provide you with enough material or information to do your job?

Mr. Bourdon: There is a big difference between having enough information and having the information we need to carry out effective research. It would perhaps be a good idea if we also had access to the planning projects of various levels of government.

Mr. Béchard: In your brief, you say that:

> We agree that the rights of individuals to privacy must be guaranteed . . . Some personal information must, clearly, be exempted from any such Act.
>
> We agree that national security and the responsibility of governments to protect the interests of the nation must be considered.

Could you tell us what you mean by "national security"?

Mr. Bourdon: I do not want to override the conclusions of the MacDonald Commission.

Mr. Béchard: You are going a bit far. What do you mean by "national security"?

Mr. Bourdon: No. I think that beyond the principle . . .

Le sénateur Godfrey: Ne vous en faites pas.

M. Béchard: Mais ma question ne s'adresse pas à vous, sénateur, mais bien à M. Bourdon.

Mr. Bourdon: I think that once the principle is clear . . . as I was saying at the beginning, the case has to be studied thoroughly and objectively.

I cannot add any more to this.

Mr. Béchard: We have had all kinds of suggestions by witnesses who came before you. A commission, or an ombudsman, would be in charge of studying those matters that would have been retained, i.e. that the government would have decided not to release. How would you see the role of such a commission? How could such a commission force the government to release information that it keeps for itself?

Mr. Bourdon: Well, if it is a kind of an appeal court, the commission must make itself known throughout the population just as the population itself, if well informed, will make sure that it has access to the commission.

How would such a commission function? I am not a lawyer and therefore I will not burden you with my suggestion on various means of functioning. If the objective is kept clear, if it is well known that an individual or a group who has been denied his right can appeal through a mechanism that can reverse . . .

Mr. Béchard: Did you read the Green Book? Do you agree with the list of items that should remain confidential?

Mr. Bourdon: By and large, yes.

[*Texte*]

M. Béchard: Merci, monsieur Bourdon.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey, I know you are a governor of this organization. Perhaps you would . . .

Senator Godfrey: Well, I was just going to declare my conflict of interest and if anybody has any questions to ask me later, I will be pleased to . . .

I have really only one question. I see you opt for a commission rather than the courts. Have you given that real consideration or do you feel strongly on that point? What is the thinking behind that?

Mr. Bourdon: No, not seriously.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

I understand that your organization has a staff of about 50 people. Is that correct? How many of them were involved in preparing the brief?

Mr. Bourdon: In preparing the brief?

Mr. Robinson: Yes. I assume, for instance, that you have your staff people and also your members of the board, some 60 members of your board, and that Senator Godfrey, who happens to be a member of the board, had nothing to do with the preparation of the brief.

Mr. Bourdon: No. In fact, there are circumstances when you cannot call upon your board every week or every two days or so.

Mr. Robinson: But, knowing that he is such an expert, I am surprised you did not call upon him for some of his expertise.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You want him to say that he had a conflict of interest.

Mr. Robinson: Anyway, how many people were involved in the presentation of your brief?

Mr. Bourdon: The three of us were involved.

Mr. Robinson: The three of you. I must say it is a fine little statement but there are two or three things I would like to ask about.

One, on page 2 of your brief, the third paragraph down, you say:

> It is also public apathy and trust.

And then you go on to say:

> The former stems from the citizen's sense of futility, his belief that he is unable to exert meaningful pressure upon government. The second is exemplified by the ease with which most citizens accede to their government's demands for personal information.

Now, surely you do not really mean that the citizen can exert no pressure whatsoever on government? You really do not mean that, do you?

M. Bourdon: Le citoyen individuel, je dirais oui. Et je n'entends pas ici vous faire de leçon. Je peux, néanmoins vous référer à mes deux dernières années d'expérience, particulièrement dans le quartier Hochelaga et Maisonneauve à Montréal. Je peux, avec certitude, vous dire que le citoyen, individuelle-

[*Traduction*]

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Bourdon.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey, vous êtes un gouverneur de cet organisme. Peut-être voulez-vous . . .

Le sénateur Godfrey: J'allais justement signaler qu'il y a ici un conflit d'intérêts et que si quiconque a des questions à me poser plus tard, je me ferai un plaisir de . . .

Je n'ai qu'une question à poser. Vous choisissez une commission plutôt que les tribunaux. Êtes-vous fermes là-dessus? Avez-vous longuement réfléchi à la question?

M. Bourdon: Non, pas vraiment.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Je crois savoir que l'effectif de votre organisme est d'environ 50 personnes. Est-ce que je me trompe? Combien d'entre elles ont contribué à la rédaction de ce mémoire?

M. Bourdon: Le mémoire lui-même?

M. Robinson: Oui. Je suppose, par exemple, qu'il y a le personnel de l'organisme et également les membres du conseil d'administration, 60 environ, dont le sénateur Godfrey, qui n'ont rien eu à voir dans la rédaction du mémoire.

M. Bourdon: En effet. Il est parfois difficile de réunir le conseil d'administration toutes les semaines ou tous les deux jours.

M. Robinson: Puisqu'il est expert en la matière, je m'étonne que vous ne l'ayez pas consulté.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous voulez lui faire avouer qu'il faisait face à un conflit d'intérêts.

M. Robinson: J'aimerais savoir combien de personnes ont participé à la rédaction de ce mémoire.

M. Bourdon: Nous trois.

M. Robinson: Vous trois. Je pense qu'il s'agit d'un mémoire bien documenté, mais j'aurais deux ou trois questions à vous poser.

A la page 2 de votre mémoire, au troisième paragraphe, vous dites:

> Une autre raison réside dans l'apathie et la confiance du public.

Vous dites plus loin:

> La première provient du fait que le citoyen est persuadé qu'il ne peut exercer de pression significative sur le gouvernement. La deuxième est illustrée par la facilité avec laquelle la plupart des citoyens accèdent aux demandes gouvernementales pour des informations personnelles.

Mais vous n'êtes pas convaincus, j'espère, que les citoyens ne peuvent pas influencer le gouvernement. Est-ce bien ce que vous pensez?

Mr. Bourdon: We are talking here of the individual citizen. Without meaning to lecture you here, I can refer you to my experience over the past two years in the district of Hochelaga and Maisonneuve in Montreal. I can tell you without any doubt that the individual citizen has for sure, in the majority

[*Text*]

ment, a de toute évidence, dans la majorité des cas, ce sentiment-là, très profondément encré en lui . . . Un sentiment d'impuissance et de non-accessibilité à l'exercice public et politique qui se déroule au-dessus de lui. Je le maintiens.

Mr. Robinson: So then you are distinguishing in this way, that many individuals may feel this way but that is not necessarily a fact. I put it to you, as a member of Parliament I get representations made in my office in Toronto and my office here in Ottawa all the time, every day, all kinds of representations and they are acted upon. I am sure that the people in my riding, for instance, feel that they do have an opportunity at least to be heard and to have their problems considered, and so on. So I do not really think it is fair to say that all citizens have this sense of futility. Maybe you are trying to say that it is only in the area where they are asking for a specific document, or something, from government. If you are talking about that and limiting it to that kind of thing, then I would be inclined to agree with you that this may be the case. But when you come out with a blatant statement like this, I just find it unrealistic, from my own point of view.

M. Bourdon: Je ne sais pas quelle catégorie ou quel type de population vous représentez sur le plan socio-économique, mais j'attirerai quand même l'attention des membres du Comité sur le fait que, sans en faire ici une analyse de classe, les citoyens les plus socio-économiquement défavorisés ont de plus en plus, et en plus grand nombre, ce sentiment par rapport à d'autres qui sont plus privilégiés, soit par leur instruction, soit par l'information à laquelle ils ont naturellement et quotidiennement accès. De sorte que je maintiens l'affirmation.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est votre expérience à vous, alors?

M. Bourdon: De toute évidence, oui.

Mr. Robinson: I think I read someplace in your brief where you indicate that the organization is one that deals with the people who are considered as the underprivileged, and maybe you are confining all your remarks to this segment of the population. Would that be fair?

M. Bourdon: Oui, en ce sens, il faut reconnaître que je dirais, neuf fois sur dix, quand le Conseil prend la parole, nous ne pouvons ignorer le fait que nous devons d'abord et avant tout tenir compte de la situation des citoyens les moins privilégiés de notre société même si, au-delà de ce premier effort, nous cherchons à définir et proposer des solutions qui, comme le thème de notre programmation de cette année le propose: a fair deal for all Canadians. You have to start, first of all, with those who are really underprivileged in our society. In that sense . . .

Mr. Robinson: Yes, I think the way you put it is, "the most vulnerable members of society." All right.

The other word you use is "trust". It seems to me that people do trust their government and I do not really think the government misplaces their trust. Would that be a fair statement?

Mr. Bourdon: Saying that our government misplaces the trust?

[*Translation*]

of the cases, that precise feeling which is very deeply imbedded in him. He has a deep feeling of powerlessness and non-access in public and political matters that are beyond him. I do believe that.

M. Robinson: Vous pensez donc que beaucoup de particuliers sont peut-être animés de ce sentiment-là, mais que ce n'est pas nécessairement généralisé. A titre de député, on s'adresse à moi de toute part à mon bureau de Toronto ou à celui d'Ottawa, tous les jours, et les démarches ainsi faites aboutissent à quelque chose. Je suis sûr que mes administrés ont le sentiment qu'ils peuvent se faire entendre et qu'ils peuvent présenter leurs problèmes, etc. Je ne pense pas qu'il soit juste de dire que tous les citoyens sont ainsi désabusés. Peut-être voulez-vous dire que c'est uniquement lorsqu'il s'agit d'obtenir auprès du gouvernement un document précis ou une chose précise. Si c'est à cela que vous songiez, je serais assez d'accord avec vous. Mais une déclaration aussi préremptoire, est, à mon avis, peu réaliste.

Mr. Bourdon: I do not know what category or what socio-economic stratum you represent but I would like to emphasize the fact that destitute citizens experience that feeling to a greater degree and more deeply than the ones who are privileged by their education or by the information to which they have access on a natural daily basis. Therefore, I maintain what I have said.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You are talking about your own experience then?

Mr. Bourdon: Evidently, yes.

M. Robinson: Je pense avoir lu dans votre mémoire que votre organisme s'occupe de gens qui sont défavorisés. Est-il juste de penser que les remarques que vous faites concernent cette tranche de la population uniquement?

Mr. Bourdon: Yes indeed, when the Council speaks up, nine out of ten times, it is hard for us to ignore the condition of the underprivileged in our society even though we try to go further by defining and proposing solutions which are exemplified by the theme we have adopted this year: une part équitable pour chaque Canadien. Il faut avant tout commencer par s'occuper des plus défavorisés. Cela signifie . . .

M. Robinson: Oui, je pense que vous en parlez comme «des membres les plus vulnérables dans la société».

Vous parlez également de «confiance». Je pense que, dans l'ensemble, les gens font confiance à leur gouvernement, et je ne pense pas que le gouvernement abuse de cette confiance, n'est-ce pas?

M. Bourdon: Le gouvernement abuserait de leur confiance?

[*Texte*]

Mr. Robinson: No, I am saying that our gouvernment does not misplace the trust that the citizens put in it.

Mr. Bourdon: Apparently not.

Mr. Robinson: Would you not agree with this: the government is placed in a position of trust, and I am putting it to you that I do not think the government misplaces the trust that is put in it by the citizens.

Mr. Jean-Guy Carrier (Director of Communications, Canadian Council on Social Development): If I might respond to that: I think the issue here that we are raising is that there is no exchange of trust. Citizens, by and large, freely give over to governments information they request of them; governments, by and large, deny information to citizens. We are talking about some sort of balance there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You are suggesting that it is a one-way street.

Mr. Carrier: Yes.

Mr. Robinson: Of course, the government does not ask for all information, it only asks for the information that it needs.

Mr. Carrier: Citizens refuse very rarely, however, governments refuse fairly often.

Mr. Robinson: You make a statement, on page 5 of your brief, I guess it is in the third paragraph down. It says:

> It is the larger segment to which we seek access, because it is our belief that it will afford us a more accurate view of our society and will thus help the Council perfect its work of encouraging the development of future social policies.

I wonder whether you could explain to me how you feel that this would be brought about.

M. Bourdon: C'est un peu comme on le disait tantôt. Plus il sera possible d'avoir des recherches qui sont complètement et largement bien documentées et à date, plus cette recherche sera bien diffusée, objectivement faite et sans partisanerie, plus une telle contribution sera pertinemment utile à la santé démocratique des rapports entre le citoyen et l'État. C'est le sens qu'il faut donner à la déclaration.

Mr. Robinson: Are you suggesting that you are partisan at the present time?

Mr. Bourdon: Never.

Mr. Robinson: You just want to continue to be nonpartisan.

Mr. Bourdon: Right.

Mr. Robinson: Well, I would hope so. It is my understanding that this organization does do research, carries out research projects and so on, for various segments of government from time to time, particularly Health and Welfare, so I assume you are quite highly recognized there and you also have access to the research material at the same time.

Mr. Bourdon: Some of it.

[*Traduction*]

M. Robinson: Non. Je dis que le gouvernement n'en abuse pas.

M. Bourdon: Il semble que non.

M. Robinson: Le gouvernement se voit accorder la confiance de la population, mais en retour, il n'en abuse pas. Êtes-vous d'accord?

M. Jean-Guy Carrier (directeur des communications, conseil canadien de développement social): J'aimerais répondre à cette question. Nous essayons de signaler le fait qu'il n'y a pas d'échange de confiance. Les citoyens accordent, dans l'ensemble, leur confiance au gouvernement. Ils lui donnent des renseignements personnels. Les gouvernements, dans l'ensemble, refusent de divulguer les renseignements aux citoyens. Nous voudrions que les choses soient mieux équilibrées, ici.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous dites qu'il existe un sens unique, ici.

M. Carrier: Oui.

M. Robinson: Mais le gouvernement n'exige pas qu'un particulier révèle tout sur lui-même. Le gouvernement ne demande que les renseignements dont il a besoin.

M. Carrier: Il est très rare que les citoyens refusent de donner des renseignements. Les gouvernements, par contre, refusent souvent de le faire.

M. Robinson: A la page 5 de votre mémoire, vous dites, et je cite:

> Nous aimerions avoir accès au reste des informations parce que nous croyons que cela nous offrira une vue plus précise de la société et aidera aussi le Conseil à perfectionner son travail par l'encouragement de futures politiques sociales.

Pourriez-vous vous étendre un peu là-dessus?

Mr. Bourdon: I am going back to what I was saying a minute ago. If it were possible to have access to up-to-date, well-documented research, we believe that if that reserach were to be objectively done, without partisanship and well disseminated, there would be a great contribution to the democratic health of the relationship between citizens and the state. This is what we mean by this statement.

M. Robinson: Prétendez-vous que vous êtes actuellement partisan?

M. Bourdon: Jamais

M. Robinson: Vous voulez simplement continuer à être non partisan.

M. Bourdon: En effet.

M. Robinson: Eh bien, je l'espère. Si j'ai bien compris, cet organisme fait de la recherche, des projets de recherche, et ainsi de suite, de temps à autre, pour divers secteurs du gouvernement, surtout la Santé nationale et le Bien-Être social; je présume donc que vous y êtes hautement réputés et qu'en même temps, vous avez également accès au matériel de recherche.

M. Bourdon: Une partie.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, that surely is part of the point they have been making, Mr. Robinson, that they have not got access to a lot that they think is necessary. At least, that was what I understood.

Mr. Robinson: Can you demonstrate by way of any examples where this has occurred?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think some were given before you arrived, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Oh, I am sorry. All right. Well, I will forego that, I can read the minutes. Following up on a point raised by Senator Godfrey, you indicate that you feel that there should be a review by a commission with regard to the government's decision to refuse to release information and then also that this commission would have the added power of being able to order the release of documents and information, I assume. So, it would have this double function. That is the way you see it. Now, would there be any appeal from this commission?

Mr. Bourdon: I suggest not.

Mr. Robinson: So that you feel that the commissioner, whoever that might be, would be omnipotent.

Mr. Bourdon: And wise.

Mr. Robinson: In all things.

Mr. Bourdon: And full of judgment.

Mr. Robinson: And would there be—when you say a commission, how many people are you talking about, one person or several people, or . . .

Mr. Bourdon: No, as I answered a bit earlier, we did not go into that all all.

Mr. Robinson: But you do not feel there should be any appeal to the courts.

Mr. Bourdon: No, again, we have answered that.

Mr. Robinson: Is that based on the cost involved in litigation or is it based on the time involved, the time restriction?

Senator Godfrey: They really did not consider it.

Mr. Bourdon: No, we did not consider it.

Mr. Robinson: You did not, okay. One further question, in your recommendation number 4 you say that the exemptions of the Freedom of Access Act be clearly and specifically detailed within the Act and I wonder whether you have any special list that you could give to this Committee, or are you just suggesting that there might be a list like the 14 that were previously mentioned. You do not have any special list yourself.

Mr. Bourdon: I would go with that list of 14 now.

Mr. Robinson: Just exactly the way it is.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The list of 14 where do you mean, in the Green Paper?

Mr. Robinson: In the Green Paper. All right. Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Béchard.

[*Translation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, c'est sûrement une partie de ce qu'ils ont dit, monsieur Robinson, qu'ils n'ont pas autant accès que cela leur est nécessaire. C'est du moins ce que j'ai compris.

M. Robinson: Pouvez-vous nous donner des exemples de cas où cela s'est produit?

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, je pense qu'on en a donnés avant votre arrivée, monsieur Robinson.

M. Robinson: Oh, je regrette. Très bien. Et bien, je vais laisser tomber, je lirai le compte rendu. Suite à un point soulevé par le sénateur Godfrey, vous avez déclaré que vous pensez qu'il devrait y avoir une commission de révision ayant droit de regard sur les décisions du gouvernement de refuser de divulguer des renseignements, et également que cette commission devrait avoir le pouvoir d'ordonner la divulgation de documents et d'informations. Elle aurait donc cette double fonction. C'est la façon dont vous voyez les choses. Maintenant, pourrait-on faire appel devant cette commission?

M. Bourdon: Je prétends que non.

M. Robinson: Donc, vous croyez que le commissaire, quel qu'il soit, serait omnipotent.

M. Bourdon: Et sage.

M. Robinson: En toutes choses.

M. Bourdon: Et plein de jugement.

M. Robinson: Et y aurait-il—lorsque vous dites: une commission, combien de personnes y aurait-il, une ou plusieurs, ou . . .

M. Bourdon: Non. Je le répète, nous ne sommes pas allés dans tous ces détails.

M. Robinson: Mais vous ne croyez pas qu'il devrait y avoir appel devant les tribunaux.

M. Bourdon: Non; encore une fois, nous avons répondu à cela.

M. Robinson: Est-ce à cause des coûts impliqués dans ces litiges, ou est-ce à cause du temps nécessaire, de la restriction du temps?

Le sénateur Godfrey: Ils n'ont pas étudié cela.

M. Bourdon: Non, nous n'avons pas étudié cela.

M. Robinson: Vous ne l'avez pas étudié, très bien. Une autre question: dans votre recommandation numéro 4, vous dites que les exemptions à la Loi sur la liberté d'accès à l'information devraient être clairement, spécifiquement, expliquées dans la loi, et je me demande si vous avez une liste spéciale que vous pourriez soumettre à ce Comité, ou suggérez-vous simplement qu'il pourrait y avoir une liste comme les 14 mentionnées précédemment. Vous n'avez pas, pour votre part, de liste spéciale.

M. Bourdon: Je serais d'accord avec cette liste de 14.

M. Robinson: Exactement comme elle est.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous voulez dire la liste de 14 du Livre vert?

M. Robinson: Du Livre vert. Très bien. Merci beaucoup, monsieur le président.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Béchard.

[*Texte*]

M. Béchard: Monsieur le président, la Commission en question a-t-elle une certaine structure, ou bien si elle est formée d'un seul homme, ou d'une seule personne?

M. Bourdon: Je crois qu'autant nous avons cherché à informer le Comité des préoccupations de principe qui nous animaient et d'essayer de souligner le mieux possible notre point, au-delà de cela, nous n'avons pas poursuivi notre travail, comme je le disais au tout début, dans le sens où nous n'avons pas eu, ni pris le temps d'approfondir la composition et les mécanismes concernés.

M. Béchard: Dans ce cas-là, vous n'avez pas pensé comme un certain organisme qui a comparu devant ce Comité récemment, et qui avait dit que cela prenait une personne, je n'ai pas les mots exacts, une personne très digne, une personne imppeccable, une personne très honorable, et qu'on éliminait du même coup les anciens politiciens et les bureaucrates.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les anciens bureaucrates.

M. Béchard: Les anciens bureaucrates, oui. On impliquait que ces gens-là ne pouvaient pas être des gens honnêtes, impeccables et tout ce que vous voulez.

M. Bourdon: Non, cela ne fait pas partie de nos . . .

M. Béchard: Cela ne fait pas partie . . . Merci.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Codfrey.

Senator Godfrey: I just want to (inaudible) citizen about whom we might get the impression that they meekly provide all information that is requested. I should say that my wife has been asked in numerous countries and by the Canadian government's embarkation cards and everything else, as to when she was born and she always writes in "None of your damn business", and they never challenge her.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The question is, is she typical?

Senator Godfrey: Yes, I suppose the others lie.

• 2120

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: One of our witnesses explained the riding that she came from, and I wonder if our remaining witness will explain the riding that he comes from.

Le coprésident (sénateur Forsey): Votre comté.

M. Bourdon: Il faudrait alors que je fasse une distinction entre le comté de ma résidence, le comté de mon ancien travail et le comté de mon travail actuel. Je réside dans le comté de Chambly et j'ai travaillé deux ans dans le comté d'Hochelaga-Maisonneuve. Et maintenant, je suis dans Ottawa-Centre.

M. Béchard: Hochelaga-Maisonneuve, est-ce que c'est Maisonneuve-Rosemont ou Hochelaga tout court? C'est le nouveau comté?

M. Bourdon: Hochelaga-Maisonneuve, c'est l'appellation au niveau de la carte provinciale, je crois.

Mr. McKinley: Who is your sitting member in the riding that you were in before?

M. Bourdon: Au niveau fédéral ou au niveau provincial?

[*Traduction*]

Mr. Béchard: Mr. Chairman, does that Commission have a certain structure, or is it composed of one man, or only one person?

Mr. Bourdon: I think as much as we have tried to inform the Committee of our preoccupation on principle and tried to stress our point as best as we could, other than that, we have not pursued our work, as I said earlier, in the sense that we have not taken the time to study in detail the textures and the mechanism in question.

Mr. Béchard: In that case, you did not think like a certain organization that appeared recently before this Committee, and they said that it would take one person, I do not know the exact words, a very respectable person, a perfect person, a very honourable person, and at the same time we would eliminate all the ex-politicians and bureaucrats.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The ex-bureaucrats?

Mr. Béchard: Yes, the ex-bureaucrats. It was implied that those persons could not be honest, respectable, et cetera.

Mr. Bourdon: No, that is not part of our . . .

Mr. Béchard: It is not . . . Thank you.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je veux simplement (inaudible) personne au sujet de laquelle nous pourrons avoir peut-être l'impression qu'ils fournissent timidement tous les renseignements exigés. Je dirai que beaucoup de pays, et même le gouvernement canadien, ont demandé à ma femme des cartes d'embarquement, et ainsi de suite, sa date de naissance, et elle répond toujours: «Pas de vos affaires.» Et cela s'arrête là.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce un cas typique?

Le sénateur Godfrey: Oui, je présume. Les autres mentent.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur McKinley.

M. McKinley: L'un des témoins a dit quelle était la circonscription d'où il venait et je me demande si les autres témoins feront pareil.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Your riding.

Mr. Bourdon: I will have to make a distinction between the riding where I live, the riding where I used to work and the riding where I presently work. I live in the Chambly riding and I have worked for two years in the Hochelaga-Maisonneuve riding. Now, I am in the Ottawa Centre riding.

Mr. Béchard: You say Hochelaga-Maisonneuve, do you mean Maisonneuve-Rosemont or just Hochelaga? Is it the new riding?

Mr. Bourdon: I think it says Hochelaga-Maisonneuve, on the provincial map.

M. McKinley: Quel est le député de la circonscription où vous étiez auparavant?

Mr. Bourdon: At the federal or the provincial level?

[*Text*]

Mr. McKinley: Maisonneuve. Who is the sitting member there?

Le coprésident (sénateur Forsey): Au fédéral, je crois.

M. Bourdon: C'est M. Joyal qui couvre une partie de ce territoire-là.

Mr. Béchard: Mr. Joyal.

Mr. McKinley: Oh, well. I wondered why he was here tonight, and that is why.

M. Joyal: Une question de privilège, monsieur le président.

On vient de dire que je suis présent ici, ce soir, parce que M. Bourdon travaillait dans le comté de Maisonneuve-Rosemont. Comme vous devez le savoir, en vertu de la Loi électorale, c'est le comté de résidence, habituellement, qui est le comté où on s'inscrit pour voter. Par conséquent, je ne crois pas qu'il ait été sur les listes électorales à l'élection de 1974 dans Maisonneuve-Rosemont. Je suis un membre permanent de ce comité et je reçois tous les avis de convocation. Quand je peux venir, je suis présent. Alors, ce n'est pas parce qu'il y a un visiteur de Montréal qui est ici ce soir que je suis présent à ce comité.

Mr. McKinley: First time he has been here. That is all I can say.

M. Joyal: Je pense que mon collègue de l'opposition n'a qu'à relire les procès-verbaux du Comité. Il va voir qu'à certaines séances j'étais présent alors que lui ne l'était pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'autres questions? Other questions? Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Just an observation, Mr. Chairman. I notice that one of the honorary vice-presidents happens to be Charles E. Hendry. We used to call him "Chick" when he was the Director of Social Work. When I got my Masters in 1960 he was the Director at that time. Is he still with the Council?

Mr. Bourdon: As an honorary member. I have not seen Chick for the last nine months, I guess.

The Joint Chairman (Senator Forsey): He is getting old like me, Mr. Robinson. He is an old school fellow of mine.

Mr. Robinson: No, no. You are just a young fellow.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You cannot expect old gentlemen like us to be as active as young sprigs like you. Or like Senator Godfrey, I may add, in his lamented absence.

Any other questions?

M. Béchard: Dernière question. Je vois qu'il y a un astérisque au bout du nom de M. Bourdon; cela veut dire qu'il a démissionné cette année. Mais est-ce qu'il démissionne pour devenir directeur général?

M. Bourdon: Où voyez-vous cela, s'il vous plaît?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est au conseil d'administration; vous avez démissionné cette année . . .

M. Bourdon: Ah bon! D'accord, monsieur le président.

[*Translation*]

M. McKinley: Maisonneuve. Quel en est le député?

The Joint Chairman (Senator Forsey): At the federal government, I think.

Mr. Bourdon: Mr. Joyal covers one part of that area.

M. Béchard: M. Joyal.

M. McKinley: Oh, très bien. Je me demandais pourquoi il était ici, ce soir; c'est là la raison.

Mr. Joyal: May I ask a question of privilege, Mr. Chairman.

Somebody just said that I am here tonight because Mr. Bourdon used to work in the Maisonneuve-Rosemont riding. As you know, according to the electoral law, you usually register for voting in the riding where your residence is, consequently, I do not think he was on the electoral roles of Maisonneuve-Rosemont for the 1974 election. I am a member of this Committee and I receive all the notices of meeting. When I can come, I am present. I am not here tonight on the Committee because we have a visitor from Montreal.

M. McKinley: C'est la première fois qu'il est ici. C'est tout ce que je puis dire.

Mr. Joyal: My Opposition colleague should read the minutes of the Committee. He will see that I was present for some meetings when he was not here.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any other questions? D'autres questions? Monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur le président, permettez-moi de faire une remarque. Je remarque que M. Charles E. Hendry se trouve être l'un des vice-présidents honoraires. Nous avions l'habitude de l'appeler «Chick» quand il était directeur du travail social. En 1960, quand j'ai passé ma maîtrise, c'était lui qui était le directeur. Est-ce qu'il travaille toujours pour le Conseil?

M. Bourdon: Il est membre honoraire. Cela fait neuf mois que je n'ai pas vu Chick.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il est comme moi, monsieur Robinson, il prend de l'âge. C'est un ancien camarade d'école.

M. Robinson: Non, non. Vous êtes un jeune homme.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous savez, des vieux comme nous ne peuvent être aussi actifs que vous autres, les jeunes. Ou que le sénateur Godfrey, qui est malheureusement absent.

D'autres questions?

Mr. Béchard: A last question. I can see an asterisk after Mr. Bourdon's name; this means he resigned this year. Did he resign in order to become a Director General?

Mr. Bourdon: Where did you see that, please?

The Joint Chairman (Senator Forsey): You resigned from the Board of Directors this year . . .

Mr. Bourdon: Oh, well, yes, Mr. Chairman.

[*Texte*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Et maintenant vous êtes directeur exécutif, n'est-ce pas?

M. Béchard: Le bureau des gouverneurs, 1977-1978.

M. Bourdon: Oui, dans ce sens-là. Je m'excuse, parce que je croyais que vous faisiez, allusion à la possibilité que je démissionne de mon poste de directeur général.

Une voix: Non, non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant de partir, messieurs les membres du Comité . . . We have a document here that the Clerk has drawn to my attention. He would like us to agree that the following document be printed as an appendix to this day's "Minutes of Proceedings": *The Problem of Confidentiality in Relation to the Administrative Process*, by Ronald G. Atkey. This document was distributed to the members of the Committee on February 17, and the Clerk now suggests, and I think it is a good suggestion, that it should be printed as appendix to the "Minutes" for today. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In the second case . . .

Mr. Robinson: I might ask, was Mr. Atkey going to appear before the Committee?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think he has asked to appear, has he? He sent in a document and that is apparently all he wants.

Mr. Robinson: He has been up here several times on various things. I just wondered why he did not want to appear before this Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know. I am not privy to his secret thoughts, Mr. Robinson. I cannot say.

Mr. McKinley: He is probably too busy running an election.

I have one more question, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, all right.

Mr. McKinley: It is okay with you then?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

• 2125

Mr. McKinley: I would like to get the facts and figures, the amount of money and how your organization is funded. Could you tell us that?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that has already been answered, has it not? The facts and figures.

M. Bourdon: Oui, je pense que cela pourrait être trouvé dans les comptes rendus. Peut-être que je pourrais ajouter le total du budget annuel qui est de 900 et quelques milles dollars?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory, Mr. McKinley, if the figures are supplied to us by Mr. Bourdon for inclusion in the minutes?

Mr. McKinley: Well, do you mind telling me again?

[*Traduction*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now you are the Executive Director, are you not?

Mr. Béchard: Office of Governors, 1977-78.

Mr. Bourdon: Yes, in this sense. I am sorry, because I thought you were referring to the possibility of my resigning from the post of Director General.

An hon. Member: No, no.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Members of the Committee, before we leave . . . Nous avons ici un document que le greffier vient de porter à mon attention. Il souhaiterait que soit joint en annexe aux procès-verbaux de la séance d'aujourd'hui le document suivant: le premier s'intitule: The Problem of Confidentiality in Relation to the Administrative Process , de Ronald G. Atkey. Ce document a été distribué aux membres du Comité le 17 février, et le greffier nous propose maintenant de le joindre en annexe aux procès-verbaux d'aujourd'hui. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans le deuxième cas . . .

M. Robinson: M. Atkey était-il censé comparaître devant le Comité?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas qu'il ait demandé à comparaître. Il a envoyé un communiqué, et il semble que c'est là tout ce qu'il désire.

M. Robinson: Il est venu à plusieurs reprises à propos de différentes questions. Je voulais simplement savoir pourquoi il ne désirait pas comparaître devant notre Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne sais pas. Monsieur Robinson, il ne me fait pas part de ses pensées secrètes. Je ne pourrais vous répondre.

M. McKinley: Peut-être est-il trop occupé avec les élections.

Monsieur le président, permettez-moi de poser une autre question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

M. McKinley: Êtes-vous d'accord, par conséquent?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. McKinley: J'aimerais que l'on me donne des faits et des chiffres, que l'on me dise comment votre organisme est financé. Pourriez-vous nous donner des précisions?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que l'on a déjà répondu à cette question concernant les faits et les chiffres, n'est-ce pas?

Mr. Bourdon: Yes, I think we could find that in the minutes. maybe I could add that the total budget for this year is about $900,000.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur McKinley, êtes-vous d'accord pour que M. Bourdon nous communique les chiffres, qui pourront être inclus dans les procès-verbaux?

M. McKinley: Voudriez-vous bien répéter ce que vous avez dit?

[*Text*]

Mr. Bourdon: It is $900,000.

Mr. McKinley: Pardon?

Mr. Bourdon: It is $900,000.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is $900,000.

Mr. McKinley: But where does it come from?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Bourdon, I think, has already answered that. He said from the dominion and provincial governments and, if I understood him correctly, from corporations, private citizens, and so forth. Is that correct?

Mr. Bourdon: That is correct, Mr. Chairman.

Mr. McKinley: Thank you very much. You brought it out.

M. Béchard: Monsieur le président, le Conseil canadien du développement social, comme tous les autres, ne rencontre pas ces difficultés pour obtenir des informations auprès du gouvernement fédéral uniquement. C'est la même chose au niveau provincial, j'imagine?

The Joint Chairman (Senator Forsey): The other thing I want to have noted in the "Proceedings" today is that the Committee has received letters from the following universities, from the faculty associations, supporting the brief submitted by the Canadian Association of University Teachers: the Laurentian University Faculty Association, the University of Regina Faculty Association, the McMaster University Faculty Association, the Ontario Confederation of University Faculty Associations, the Brock University Faculty Association and the Association of Professors of the University of Ottawa. In addition to that, I think it ought to be in the "Minutes" that we have received resolutions from the Humanities Association of Canada and the National Council of Women of Canada urging the government of Canada to enact freedom-of-information legislation. I think that should be in our "Minutes" for the information of those who read them.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed.

I assume we may now adjourn unless the members have any further points they wish to raise.

Thank you very much for your brief and for your presence. I should like to express, as an English-speaking person, my particular pleasure that a very large part, perhaps most, of the proceedings this evening has been conducted in the other official language.

Some hon. Members: Hear, hear!

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aurais dû m'exprimer en français, monsieur Béchard ... Mais enfin, depuis quelque temps, je parle français. Alors, cette fois-là, j'ai utilisé le droit de m'exprimer dans ma langue maternelle, pour une fois!

M. Béchard: Vous parlez très bien français, monsieur le sénateur.

Mr. McKinley: May I verify, Mr. Chairman, the fact that, as you said, most of the proceedings were conducted in French.

[*Translation*]

M. Bourdon: $900,000.

M. McKinley: Excusez-moi?

M. Bourdon: $900,000.

Le coprésident (sénateur Forsey): $900,000.

M. McKinley: D'où cela vient-il?

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Bourdon a déjà répondu à cette question, je pense. Il a déclaré que cela venait du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et, si j'ai bien compris, de sociétés, d'individus, et ainsi de suite. Est-ce exact?

M. Bourdon: C'est exact, monsieur le président.

M. McKinley: Merci beaucoup. Vous avez mis les choses au clair.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, the Canadian Council on Social Development, as all the others, does not have any such difficulties in getting information from the federal government only. The same thing goes as far as the provincial governments are concerned, I think?

Le coprésident (sénateur Forsey): Aux fins du compte rendu, j'aimerais signaler que le Comité a reçu des lettres d'associations de professeurs d'université qui voulaient appuyer le mémoire qu'a déposé l'Association canadienne des professeurs d'université; en voici la liste: the Laurentian Faculty Association, the University of Regina Faculty Association, the McMaster University Faculty Association, the Ontario Confederation of University Faculty Associations, the Brock University Faculty Association et l'Association des professeurs de l'Université d'Ottawa. En outre, il convient de signaler, je pense, aux fins du compte rendu, que nous avons reçu des résolutions de la Humanities Association of Canada et du Conseil national des femmes du Canada demandant instamment au gouvernement canadien d'adopter la loi concernant le libre accès à l'information. Il convient, je pense, de signaler cela, aux fins du compte rendu et à l'intention, donc, de ceux qui le liront.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord.

Je pense que nous pouvons maintenant lever la séance, à moins que les membres désirent soulever d'autres points.

Je vous remercie beaucoup d'être venus parmi nous et d'avoir déposé ce mémoire. En tant qu'anglophone, j'aimerais vous signaler que je suis particulièrement satisfait du fait qu'une grande partie, sinon la totalité, des délibérations de ce soir se sont déroulées dans l'autre langue officielle.

Des voix: Bravo!

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Béchard, I should have spoken in French ... but I have been speaking French for some time. Today, I used my right of using my mother tongue.

Mr. Béchard: Mr. Senator, your French is very good.

M. McKinley: Monsieur le président, vous avez bien dit que la plus grande partie des délibérations s'est déroulée en français.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. McKinley: I had no trouble following along at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, that is splendid. Congratulations!

Mr. McKinley: That is because of that good-looking girl over there.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est exact.

M. McKinley: Je n'ai eu aucune difficulté à suivre.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est merveilleux. Félicitations!

M. McKinley: C'est grâce à cette belle jeune fille qui se trouve là-bas.

APPENDIX "RSI-18"

Freedom of Access to Information

A brief by the Canadian Council on Social Development for submission to the joint Commons-Senate Committee on freedom of access to information

Submitted April 25, 1978

In the 56 years of its existence, the Canadian Council on Social Development has utilized the gathering and dissemination of information as a method for promoting social change.

When we speak of freedom of access to the information amassed by governments we are speaking of the process we at the Council are involved in daily to wrest information from individuals and departments who know all too well that information is a measure of power.

We at the Council need not be convinced of this since our work over these years has been precisely to equalize the balance of forces upon which our society rests.

It has been our aim to arm individuals, groups and often even officials of municipal, provincial and federal governments with the expert research they can use to substantiate their arguments in favor of progressive social development.

The basis of much of this research is necessarily government information. It is worthwhile at this point to consider this body of information, to which we claim a right of access, in an objective view.

Governments in Canada have always operated upon the archaic principle that possession is nine-tenths of the law. Our effort here must be to firmly consign that relic to the past. A first step must be an examination of who, by any just measure, is the true owner of the information in question.

The evolution of democracies stands as an illustration that governments derive their authority from the people.

What is it then that separates government from people, that raises officials above their electors, that tips the balance of power in favor of officialdom and bureaucracy? It is, we believe, the power associated with the exclusive use of information.

It is also public apathy and trust. The former stems from the citizen's sense of futility, his belief that he is unable to exert meaningful pressure upon government. The second is exemplified by the ease with which most citizens accede to their government's demands for personal information.

We have then a population which has, by and large, willingly offered to governments the particulars it has sought concerning their lives. And on the other side we have governments, ever more powerful owing to this accumulated information, which refuse a balance in the exchange, which refuse to allow their citizens access to much of their wealth of information.

This is a relationship between citizens and governments that is inappropriate, and intolerable in a modern democracy. The days when the state treasury belonged to the King are ancient history. The days when governments see themselves as exclusive beneficiaries of the information they gather from their people must also end.

We would like now to descend from our consideration of the general principle in question here to take a view of why, in particular, we in the Council need to have access to the information hoarded by governments.

The work of the Council's staff of researchers extends into several broad areas of social policy. These are Health, Income Security, Housing, Personal Social Services, Law and Social Development and Social Planning and Citizen Involvement. Our argument here is based upon the view of information as a resource. Our concern is with the effective utilization of that resource. The Council publishes each year a score of expert research reports that situate themselves in the several areas of social policy listed earlier.

These efforts, which we believe to be among the best examinations of the areas in question, range in size from tomes of several hundred pages to less voluminous discussion papers. (A list of our most recent reports is attached to this brief.) In this past year we have published the following, self-explanatory titles:

A Hit-and-Miss Affair: Policies for Disabled People in Canada

Youth and Employment: A sourcebook

A review of Canadian Social Housing Policy

Personal Social Services for the Handicapped

Canadian Day Care Standards

Tapping the Untapped Potential: Towards a National Policy on Volunteerism

These are only a few of the Council's efforts but they are indicative of the kind of work we produce.

The point we wish to make is that these reports, directed at vital areas of social policy, are based upon dependable, up-to-date information. Another point we wish to make is that governments,

convinced of our reputation for thoroughness and expertise, make use of our reports in the formulation of policies.

We have then this situation:

A non-governmental, independent agency which is able to produce, with less than full access to available information, reports that governments themselves utilize and which they, with their particular biases and constraints, could not hope to produce themselves.

Raised against this is government's narrow belief that it possesses or can purchase all the expertise it needs for analysis of the information it reserves for itself alone. It is clear to us, that the reputation of the Council, based upon a long record of performance, argues that some information can best be utilized by organizations such as ours, with no partisan inclincations, and none of the concern for political survival that can color a government's views.

It will always, in our view, be essential that there exist organizations such as ours.

What we seek here is to perfect our own role. What we need for that is freedom of access to the government information we are now denied. Without such access, this information will remain, we believe, an ill-exploited resource.

The arguments that are put forth by government to deny any increase in access to information are, in our view, insufficient.

We agree that the rights of individuals to privacy must be guaranteed in any freedom of access legislation. Some personal information must, clearly, be exempted from any such Act.

We agree that national security and the responsibility of governments to protect the interests of the nation must be considered.

We believe that these and other exceptions can be integrated within a freedom of information Act.

These exceptions, taken together, represent a miniscule part of the information possessed by governments. It is the larger segment to which we seek access, because it is our belief that it will afford us a more accurate view of our society and will thus help the Council perfect its work of encouraging the development of future social policies.

Recommendations

1. That legislation be prepared to create the statutory right by individuals to government information.
2. That the legislation provide for review by a Commission of decisions by the government to refuse release of information requested by an individual.
3. That the legislation empower the above-mentioned Commission to order the release of documents.
4. That the exemptions of the freedom of access Act be clearly and specifically detailed within the Act.

This brief is respectfully submitted by the Canadian Council on Social Development, an independent, non-profit organization, representative of and supported by Canadians who seek the statutory implementation of their right of access to government information and the protection of their personal privacy within government documentation.

Dated at Ottawa, this 25th day of April, 1978.

The Canadian Council on Social Development.

The CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT is a national, non-government, non-profit organization which, through research and consultation with its members, experts in many fields and the public at large, formulates and promotes social policies based on the principle of social justice. The Council's work reflects a recognition that this principle demands most attention be directed to the most vulnerable members of society.

An important part of the Council's work is to provide a forum for citizen participation in policy formulation. Besides assessing specific government policy proposals, the Council attempts to monitor the effectiveness of present programs.

A 60-member board, drawn from all parts of Canada and from representative groups of its membership, governs the Council. An executive committee, a program planning committee and several standing committees guide its work. The Council has a staff of about 50, including professionals with specialized training in social research and/or in the program fields in which they work.

Officers of the Canadian Council on
Social Development 1977/78

Honorary Presidents

B. M. Alexandor, Q.C., Ottawa

His Honor Judge Thomas Tremblay, Quebec

Honorary Vice-Presidents

H. R. Balls, Ottawa

Humphrey S. M. Carver, Ottawa

W. Harold Clark, Toronto

The Honourable Muriel McQueen Fergusson, Q.C., Fredericton

Félix Guibert, Outremont

Conrad F. Harrington, Montreal

Charles E. Hendry, Toronto

Lucien Massé, Hull

Honorary Counsel

Gordon Henderson, Q.C., Ottawa

L. M. Joyal, Ottawa

President

J. Harvey Perry, Toronto

Professional Staff 1977/78

Pierre Bourdon, executive director

Josette Laframboise, assistant to the executive director

Program Directors

Henry Chapin (social planning, citizen involvement)

Philip Hepworth (personal social services)

Yolande Lachapelle (personal social services)

Janet McClain (housing)

Communications

Jean-Guy Carrier, director, and editor in chief, Perception

Philippe J. Bussy, co-editor, Perception

Jocelyn Harvey, co-editor, Perception

Marguerite Wagner, membership relations officer

Finance and Administration

V. T. Eveleigh, director

Doris Roy, accountant-registrar

Manuela Fernandez-Lazternas, translator

Documentation Centre

Lorna K. Rees-Potter, librarian

Madeleina Sa Pereira, cataloguer

International Social Service

Tony Gray, consultant

ICSW-Canada

Marion Fulcher, interim executive secretary

Board of Governors 1977/78

Claire Arseneau, Montreal

Jules Barrière, Hull

André Beaudoin, Quebec

Gilles Beausoleil, Montreal

Mrs. W. M. Benidickson, Ottawa

Pierre Bourdon, Montreal*

Dr. Robert F. Briggs, Kingston

Marion Bryden, Toronto

Doug Campbell, Ottawa

Serge Carreau, Montreal

Michael Clague, Vancouver

J.G. Copeman, Ottawa

Nellie Cournoyea, Inuvik

Dorothea Crittenden, Toronto

Jean-Claude Deschênes, Quebec

Otto Driedger, Regina

Guy Dumas, Montreal

Nicole DuMouchel, Montreal

Mrs. E. D. Fulton, Vancouver

Betty Garbutt, Calgary

Claude Garcia, Quebec

Mrs. Paul-Marcel Gélinas, Montreal

Senator J.M. Godfrey, Q.C., Ottawa

Zella Harris, Edmonton

Mavis Hurley, Fredericton

Angela Julien, Halifax

Dr. Claire Laberge-Nadeau, Montreal

Laurent Laplante, Ste-Foy

J. L. Lebel, Calgary

André Leblanc, Ottawa

Jim MacDonald, Ottawa

Dr. J. A. MacDonell, Winnipeg

André Mailhot, Montreal

Julien Major, Ottawa

Darlene Marzari, Vancouver

Elwood McCracken, Toronto

June Mitton, Bedeque

Howard Naphtali, Vancouver

Geoff Norquay, Edmonton*

Allan O'Brien, London

J. Harvey Perry, Toronto

Margaret Phillips, Thunder Bay

Gwen Pickering, Halifax

I.C. Pollack, Q.C., Ste-Foy

Adolphe Proulx, Hull

Reverend Bruce Roberts, Moncton

Laurette Robillard, Quebec

Penelope M. Rowe, St. John's

Dr. Cope Schwenger, Toronto

Clifford Scotton, Montreal

Jean Séguin, Montreal

The Hon. Tillie Taylor, Saskatoon

Roméo J. Thériault, Bathurst

Roy Tiller, St. John's

J. Grant Wanzel, Halifax

E. F. Watson, Toronto

Malcolm Welch, Ottawa

Dorothy Zarski, Ottawa

Dr. Nicolas Zay, Quebec

*Resigned during year

Projects Completed During 1977–78 or Under Way

- *A Hit-and-Miss-Affair: Policies for Disabled People in Canada* (publication)
- *A Review of Canadian Social Housing Policy* (publication)
- *Canadian Day Care Standards* (publication)
- *Community Multi-Service Centres* (publication and conference)
- *Conference on Family Policy: Proceedings* (publication and conference)
- Conference on Social Development in a Pluralist Society
- Development of a National Policy on Volunteerism
- *Emerging Directions*, the proceedings of a national meeting of planning organizations (publication)
- Evaluation of the Neighborhood Improvement Program and the Residential Rehabilitation Assistance Program
- *Housing the Elderly* (publication)
- *L'égale: a Journal of Women and the Law* (publication)
- Meeting of Social Service Administrators
- *Personal Social Services for the Handicapped* (publication)
- Policy Statement on Young Persons in Conflict with the Law
- *Proceedings: Canadian Conference on Social Development* (publication)
- *Project Information Exchange, 1977* (publication)
- *Rent Stabilization: A Review of Current Policies in Canada* (publication)
- Study of Citizen Involvement in Public Policy Making
- Study of Dispute Processing
- Study of Employing the Hard-to-Employ
- Study of Housing of Low-Income Canadians
- Study of Policies for Occupational Health and Safety
- Study of the Impact of Government Spending Cuts on Social Welfare in Canada
- Study of Shelter for Homeless Persons
- Study of Trends in Foster Care and Adoption
- Study of Women and Pensions
- Urban Land Symposia
- *Who Calls the Tune: Using the Media to Promote Social Change in Canada* (publication)
- *Women in Need: A Sourcebook* (publication).
- *Youth and Employment: A Sourcebook* (publication)
- *Youth and Employment: Proceedings* (publication and conference)

APPENDICE «RSI-18»

Liberté d'accès à l'information

Mémoire soumis par le Conseil canadien de
Développement social au Comité Mixte
Communes-Sénat sur la liberté d'accès
à l'information

Soumis le 25 avril 1978

Le Conseil canadien de Développement social a, au cours des 56 années de son existence, utilisé la collecte et la diffusion d'informations en vue de promouvoir le changement social.

Par liberté d'accès aux informations détenues par les gouvernements, nous entendons les actions quotidiennes du Conseil pour soutirer des informations de personnes ou de ministères qui sont loin d'ignorer que l'information constitue une source de pouvoir.

Au Conseil, point n'est besoin d'en être convaincu puisque notre travail au cours des années a justement consisté à tenter d'égaliser le rapport de forces, fondement de notre société.

Nous avons tenté d'offrir aux particuliers, aux groupes et souvent même aux gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral le fruit de recherches de spécialistes qu'ils puissent utiliser pour étayer leurs arguments en faveur d'un développement social progressif.

Par la force des choses, une grande partie de cette recherche se fonde sur des informations du gouvernement. Il convient de considérer cette source d'information, à laquelle nous demandons un droit d'accès, d'un point de vue objectif.

Les gouvernements du Canada ont toujours fonctionné selon le principe archaïque que la possession constitue les neuf dixièmes de la loi. Nous visons dans le présent document à ensevelir cette relique du passé. Il s'agit de déterminer d'abord qui est, en toute justice, le véritable possesseur des informations en question.

L'évolution des démocraties illustre que c'est le peuple qui confère l'autorité aux gouvernements.

Cela étant, qu'est-ce qui sépare les gouvernements du peuple, élève les élus au dessus de leurs électeurs et fait pencher la balance en faveur de fonctionnariat et de la bureaucratie? A notre avis, c'est le pouvoir associé à l'utilisation exclusive de l'information.

Une autre raison réside dans l'apathie et la confiance du public. La première provient du fait que le citoyen est persuadé qu'il ne peut exercer de pression significative sur le gouvernement. La deuxième est illustrée par la facilité avec laquelle la plupart des citoyens accèdent aux demandes gouvernementales pour des informations personnelles.

Nous voilà donc en présence d'une population qui fournit généralement de son plein gré les informations demandées au sujet de sa vie personnelle. Par ailleurs, les gouvernements dont le pouvoir s'accroît en raison de ces informations accumulées se refusent à un échange équitable, interdisant aux citoyens l'accès à la plus grande partie de l'information.

Il s'agit là de relations inappropriées entre les citoyens et les gouvernements et, qui plus est, inacceptables dans une démocratie moderne. Les temps où le trésor d'état appartenait au roi sont révolus. Il faut de même mettre fin aux temps où les gouvernements se considèrent les détenteurs exclusifs des informations recueillies sur leurs citoyens.

Nous aimerions, du principe général envisagé ici, revenir à la position du Conseil; pourquoi avons-nous particulièrement besoin d'accéder aux informations thésaurisées par les gouvernements?

Le travail des chercheurs permanents du Conseil englobe plusieurs vastes domaines de la politique sociale à savoir; santé, sécurité du revenu, logement, services sociaux personnels, droit et développement social et planification sociale et participation communautaire. Nous considérons l'information comme une ressource et il nous importe qu'elle soit utilisée de façon rationnelle. Le Conseil publie tous les ans une série de rapports de recherche spécialisée relatifs aux différents domaines de la politique sociale énumérés ci-dessus.

Ces recherches, qui se situent à notre avis parmi les meilleures dans les domaines considérés, se concrétisent par des volumes de quelques centaines de pages et des documents de discussion moins volumineux. (Ci-jointe une liste de nos plus récents rapports). Au cours de l'année passée, nous avons publié les titres suivants, éloquant par eux-mêmes:

- A Hit-and-Miss affair: Policies for Disabled People in Canada
- Les jeunes et l'emploi: ouvrage de référence
- Etude de la politique du logement social au Canada
- Services sociaux personnels pour les handicapés
- Les normes de garde de jour au Canada
- Comment exploiter le potentiel inexploité: vers une politique nationale du bénévolat

Ces titres ne témoignent que d'une faible partie des efforts du Conseil mais ils sont révélateurs de notre type de travail.

Il nous faut souligner que ces rapports, portant sur les aspects fondamentaux de la politique sociale, sont fondés sur des informations fiables et mises à jour. Il convient aussi d'ajouter que les gouvernements, convaincus de notre réputation de sérieux et d'expertise, utilisent nos rapports pour élaborer leurs politiques.

Voici donc la situation:

Un organisme non-gouvernemental, indépendant qui peut composer, sans avoir plein accès aux informations disponibles, des rapports dont même les gouvernements se servent et qu'ils ne pourraient pas produire, vus leurs parti pris et contraintes spécifiques.

D'un autre côté, le gouvernement croit fermement qu'il possède ou qu'il peut acheter toute l'expertise nécessaire pour analyser l'information, réservée à son usage exclusif. A notre avis, la réputation du Conseil, reposant sur une expérience de longue date, montre que les informations seraient mieux utilisées par des organismes comme le nôtre, sans vues partisanes et aucune des préoccupations de survie politique qui peuvent entrer dans les vues d'un gouvernement.

A notre avis, il sera toujours essentiel que des organismes comme le nôtre existent.

Nous tentons ici de perfectionner notre propre rôle. Pour ce faire, il nous faut obtenir la liberté d'accès aux informations gouvernementales qui nous est maintenant refusée. Sans cet accès, cette information demeurera, selon nous, une ressource mal exploitée.

Les arguments avancés par le gouvernement pour refuser un plus grand accès à l'information, sont, à notre avis, insuffisants.

Nous reconnaissons qu'il faut garantir les droits de la vie privée des individus dans toute législation de liberté d'accès à l'information. Il faut, de toute évidence, bannir de cette Loi certaines informations personnelles.

Nous reconnaissons qu'il faut considérer la sécurité nationale et la responsabilité des gouvernements à protéger les intérêts de la nation.

Nous sommes convaincus que les cas mentionnés ci-dessus et quelques autres peuvent être inclus dans une Loi sur la liberté à l'information.

Ces exceptions ne représentent dans leur ensemble qu'une infime partie des informations possédées par les gouvernements. Nous aimerions avoir accès au reste des informations parce que nous croyons que cela nous offrira une vue plus précise de la société et aidera aussi le Conseil à perfectionner son travail par l'encouragement de futures politiques sociales.

Recommandations

1. Que la législation soit élaborée pour offrir le droit statutaire aux informations gouvernementales en faveur des individus.
2. Que la législation prévoit la constitution d'une Commission visant à étudier les décisions prises par le gouvernement de refuser la diffusion d'informations demandées par un simple citoyen.

3. Que la législation confère à la Commission ci-dessus le pouvoir de diffuser des documents.

4. Que les exemptions à la Loi sur la liberté d'accès aux informations soient détaillées, de façon claire et spécifique, dans la Loi.

Le présent mémoire est respectueusement soumis par le Conseil canadien de Développement social, organisme indépendant, à but non lucratif, représentant des Canadiens et soutenus par ceux-ci et qui demandent l'application statutaire de leur droit d'accès aux informations gouvernementales et la protection de leur vie privée dans les fichiers du gouvernement.

A Ottawa, le 25 avril 1978.

Le Conseil canadien de Développement social.

Les cadres professionnels 1977/78

Pierre Bourdon, directeur général

Josette Laframboise, adjointe au directeur général

Chargé de programmes

Henry Chapin (planification sociale, participation des citoyens)

Philip Hepworth (services sociaux personnels)

Yolande Lachapelle (services sociaux personnels)

Janet McClain(habitation)

Communications

Jean-Guy Carrier, directeur et rédacteur en chef, Perception

Philippe J. Bussy, co-rédacteur, Perception

Jocelyn Harvey, co-rédacteur, Perception

Marguerite Wagner, agent de liaison avec les membres

Administration et finances

V. T. Eveleigh, directeur

Doris Roy, comptable-registraire

Manuela Fernandez-Lasternas, traductrice

Centre de documentation

Lorna K. Rees-Potter, bibliothécaire

Madeleina Sa Pereira, catalogueur

Service social international

Tony Gray, conseiller

Conseil international de l'action sociale

Marion Fulcher, secrétaire générale par intérim

Projets en cours

. Conférence canadienne de développement social, 1978

. Echanges-renseignements, 1978

. Etudes des services d'aide à domicile

. Etude sur la participation des citoyens dans l'élaboration de la politique publique

. Etude sur les personnes "dificiles à embaucher"

. Etude sur l'hébergement des sans-abri

. Etude du Livre Blanc du gouvernement fédéral sur l'habitation

. Etude sur les tendances du placement en foyers nourriciers et de l'adoption

. Evaluation du Programme d'amélioration des quartiers et du Programme d'aide à la remise en état des logements

. Evaluation technique d'SSI-Canada

. L'analyse des développements législatifs dans le secteur des services sociaux personnels

. La vérité sur la redistribution

. Projet de programmation pour les régions du Toronto métropolitain-SSI-Canada

. Réunion des administrateurs des services sociaux

. Une politique juste d'habitation sociale

. Etude des tendances des politiques fiscales des gouvernements et du bien-être social au Canada

Bureau des gouverneurs 1977/78

Claire Arseneau, Montréal

Jules Barrière, Hull

André Beaudoin, Québec

Gilles Beausoleil, Montréal

Mme W. M. Benidickson, Ottawa

Pierre Bourdon, Montréal*

Dr Robert F. Briggs, Kingston

Marion Bryden, Toronto

Doug Campbell, Ottawa

Serge Carreau, Montréal

Michael Clague, Vancouver

J. G. Copeman, Ottawa

Nellie Cournoyea, Inuvik

Dorothea Crittenden, Toronto

Jean-Claude Deschênes, Québec

Otto Driedger, Regina

Guy Dumas, Montréal

Nicole DuMouchel, Montréal

Mme E. D. Fulton, Vancouver

Betty Garbutt, Calgary

Claude Garcia, Québec

Mme Paul-Marcel Gélinas, Montréal

Sénateur J. M. Godfrey, c.r., Ottawa

Zella Harris, Edmonton

Mavis Hurley, Fredericton

Angela Julien, Halifax

Dr Claire Laberge-Nadeau, Montréal

Laurent Laplante, Ste-Foy

J. L. Lebel, Calgary

André Leblanc, Ottawa

Jim MacDonald, Ottawa

Dr J. A. MacDonell, Winnipeg

André Mailhot, Montréal

Julien Major, Ottawa

Darlene Marzari, Vancouver

Elwood McCracken, Toronto

June Mitton, Bedeque

Howard Naphtali, Vancouver

Geoff Norquay, Edmonton*

Allan O'Brien, London

J. Harvey Perry, Toronto

Margaret Phillips, Thunder Bay

Gwen Pickering, Halifax

I.C. Pollack, c.r., Ste-Foy

Adolphe Proulx, Hull

Révérend Bruce Roberts, Moncton

Laurette Robillard, Québec

Penelope M. Rowe, St. John's

Dr Cope Schwenger, Toronto

Clifford Scotton, Montréal

Jean Séguin, Montréal

L'Hon. Tillie Taylor, Saskatoon

Roméo J. Thériault, Bathurst

Roy Tiller, St. John's

J. Grant Wanzel, Halifax

E. F. Watson, Toronto

Malcolm Welch, Ottawa

Dorothy Zarski, Ottawa

Dr Nicolas Zay, Québec

*ont démissionné cette année

Projets en cours

- Conférence canadienne de développement social, 1978
- Echanges-renseignements, 1978
- Etudes des services d'aide à domicile
- Etude sur la participation des citoyens dans l'élaboration de la politique publique
- Etude sur les personnes "dificiles à embaucher"
- Etude sur l'hébergement des sans-abri
- Etude du Livre Blanc du gouvernement fédéral sur l'habitation
- Etude sur les tendances du placement en foyers nourriciers et de l'adoption
- Evaluation du Programme d'amélioration des quartiers et du Programme d'aide à la remise en état des logements
- Evaluation technique d'SSI-Canada
- L'analyse des développements législatifs dans le secteur des services sociaux personnels
- La vérité sur la redistribution
- Projet de programmation pour les régions du Toronto métropolitain-SSI-Canada
- Réunion des administrateurs des services sociaux
- Une politique juste d'habitation sociale
- Etude des tendances des politiques fiscales des gouvernements et du bien-être social au Canada

APPENDIX "RSI-19"

FREEDOM OF INFORMATION:

THE PROBLEM OF CONFIDENTIALITY

IN RELATION TO THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Ronald G. Atkey, Barrister

Osler, Hoskin & Harcourt
Toronto

Paper Delivered to the
CONFERENCE ON ADMINISTRATIVE JUSTICE
Faculty of Law (Common)
University of Ottawa

January 27, 1978
9:30 a.m.

FREEDOM OF INFORMATION:

THE PROBLEM OF CONFIDENTIALITY IN RELATION TO THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Contents

A. INTRODUCTION

B. DISPOSING OF SOME SACRED COWS

1. Ministerial Responsibility

2. Section 41(2) of the Federal Court Act

C. THE QUESTION OF COVERAGE

D. EXEMPTION BASED ON COMPETITIVE BUSINESS CONSIDERATIONS

E. EXEMPTION FOR PROTECTION OF PRIVACY

F. THE SPECIAL INTERESTS OF THE REQUESTOR

G. SOME SPECIAL PROBLEMS FOR ADMINISTRATIVE TRIBUNALS

1. Internal Law

2. Staff Reports

3. Discovery Procedures

H. CONCLUSION

FREEDOM OF INFORMATION: THE PROBLEM OF CONFIDENTIALITY IN RELATION TO THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Ronald G. Atkey, Barrister
Osler, Hoskin & Harcourt

A. INTRODUCTION

Let me state at the outset my principal thesis - that steps must be taken in Canada to ensure open government through freedom of information legislation, and that such steps will have a profound impact on the administrative process.

Before dealing with specifics, and at risk of boring those who are familiar with the continuing debate on freedom of information, let me review briefly the underlying rationale for reform of this sort. First, improved access to information will raise the quality of public discussion and understanding of governmental processes. A corollary is that it may assist in reducing public suspicion about government and those doing the governing, and thus restore a degree of trust in the political process and democracy in general.

Second, it is a fact of life that government has become the largest and most important single collector of information about our society and its political, economic, social and environmental problems. In many instances, the government is the only significant source of information. This collection of information is developed at public expense, and therefore the government as its custodian ought to make it available to the public.

Third, fairness dictates that persons subject to decisions by government agencies should have disclosed to them the basic information involved in such decisions.

Fourth, and perhaps most important for the administrative process, improved access to information will permit citizen evaluation of government departments and agencies as a type of monitoring which can often serve to improve the quality and consistency of decisions taken.

To simplify, most Canadians today are cynical about government in general, whatever the level. Part of this cynicism relates to the veil of secrecy which many citizens perceive as surrounding government decision-making. They become sceptical when confronted with carefully worded government press releases which hide the facts, or multi-million dollar government ad campaigns which distort the facts. Their cynicism and scepticism is reinforced when much of the hard believable information they get about government comes through the vehicle of a Globe and Mail or CBC exposé based on a leak from an undisclosed source. Often the source is just a frustrated civil servant deliberately invoking his own brand of civil disobedience as a minor league Deep Throat reacting to unnecessary secrecy in government.

If I may be permitted a political prediction, I would suggest that regardless of which party forms the government after the next election, there will be freedom of information legislation operative at the federal level in Canada by 1980 at the latest. This is almost as inevitable

as night follows day since the movement has already begun to gain momentum. In addition to the far-reaching legislation operative in the United States since 1967 there has been freedom of information legislation in Nova Scotia since last May. A Bill is drafted and about to be introduced in British Columbia. In Ontario a Commission on Freedom of Information and Individual Privacy was established last spring which may well recommend similar legislative action. An Interdepartmental Committee in Australia published proposals for freedom of information legislation in November 1976.

In Ottawa the subject of freedom of information has been around for some years now, ever since Gerald Baldwin and other Members of Parliament began introducing private members' bills on the subject in the late sixties. The government finally responded by referring Baldwin's bill to a Parliamentary Committee in 1975 and by publishing a Green Paper last June entitled "Legislation on Public Access to Government Documents." As I lamented recently in another forum, this Green Paper could be easily renamed "A Defence of Government Secrecy." I am not at all sure that it has removed much of the public cynicism, certainly if media comments are any indication. Nevertheless, it represents a start in the right direction. It is to be hoped that the Parliamentary Committee to which it has recently been referred will eventually serve as a sounding board for thoughtful public response and then be in a position to recommend extension or modification of some of the Green Paper's concepts to the point where the government will be persuaded to

commit itself to meaningful legislation

By "meaningful" legislation, I mean comprehensive federal legislation containing, as a minimum, the following three features:

1. the statutory right of access by citizens to information held by governments or their agencies (that is, a presumption of openness);

2. a list of clearly defined exemptions, few in number, which constitute a genuine need for confidentiality in the process of government; and

3. independent third party adjudication by the courts or an Ombudsman in the event of dispute as to what information falls within the exemptions.

In my opinion this should constitute the general framework of freedom of information legislation to be enacted in Canada. Its principal thrust would be to reverse the present presumption of secrecy which permeates our governmental processes, and to establish the principle of openness.

B. DISPOSING OF SOME SACRED COWS

Before coming to grips with special problems of the administrative tribunals under such legislation, it is essential to try to understand the debate over some basic principles.

1. Ministerial Responsibility

The Green Paper raises in a substantial way the implication of freedom of information legislation for ministerial responsibility in our Canadian system of government. In the words of the Green Paper, ministerial responsibility implies, very simply, "the answerability of Ministers to Parliament for the actions taken by them or by public servants responsible to them." This principle is supposed to ensure the systematic and general calling to account of the government for its administrative actions and executive decisions. The Green Paper argues that a system of independent third party adjudication of governmental refusals to disclose documents would be incompatible with ministerial responsibility.

There are, of course, critics of the government who will argue that there isn't much left of the principle of ministerial responsibility these days since the performance of both the Solicitor General and the Prime Minister respecting illegal activities of the RCMP. But the point that is often forgotten is that freedom of information legislation will in all probability require Ministers themselves to decide in the first instance on the applicability of exemptions justifying governmental refusals to disclose. This will actually sharpen the exercise of ministerial responsibility.

The Green Paper is decidedly opposed to a Minister's decision being subject to a mandatory reversal by some independent

review mechanism, such as a court. This is seen as an erosion of the exercise of ministerial responsibility since it would in effect substitute the judgment of an appointed official for that of a Minister. Then, as if to put an end once and for all to independent third party adjudication the Green Paper puts forward this enlightened and memorable statement concerning the courts: "There is no way that a judicial officer can be properly made aware of all the political, economic, social and security factors that may have led up to the decision in issue."

The naiveté of this statement is proof alone that ministerial responsibility is really a bogus issue in terms of the appropriate review process. Not only is the statement an insult to the competence and experience of our judiciary in Canada, but it is based on a notion that somehow our government must be protected from the courts, a proposition that is contrary to any fundamental understanding of the rule of law. We have a long tradition of independent judicial review of administrative action in our Canadian legal system, and decisions respecting access to government documents should be no exception. It is not enough to have scrutiny by Parliament or an information auditor or Commissioner answering to Parliament as the necessary third party adjudication in the event of disputes, particularly when government Ministers can usually rely on a disciplined majority of party supporters in the House of Commons to uphold their actions against any criticism.

No one is suggesting that there shouldn't be an exemption from disclosure for Cabinet decision-making and the

process whereby Ministers undertake collective responsibility for government measures. Such confidentiality will obviously have to extend to any document which might reveal Cabinet deliberations or documents containing recommendations or advice to Cabinet, although such exemption need not extend to factual background information and research. The anonymity of public servants providing such recommendations or advice would also be protected, in keeping with our tradition of civil service neutrality.

2. Section 41(2) of the Federal Court Act

Related to the sacred cow of ministerial responsibility is the absolute government privilege which Canadian law provides for any document that would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations. As most of you are aware, section 41(2) of the Federal Court Act now gives a Minister an absolute right to withhold such documents, along with Cabinet documents, merely by certifying to any court by affidavit that production or discovery of such documents would be injurious to the stated interests. Such non-disclosure cannot be examined or reviewed by any court under any circumstances. We saw a classic example of the use of this power by Francis Fox, the Solicitor General less than three weeks ago when he refused the request of the Keable Commission of Inquiry in Quebec for certain files relating to activities of the RCMP on the grounds that such a production would be injurious to national security.

Whether or not the Fox claim to confidentiality was justified, the point is that the absolute nature of this privilege, with no review whatsoever by a court, is indicative of a police-state mentality which surely has no place in Canadian law. The Law Reform Commission of Canada has proposed that a balance be struck between the public interest in maintaining confidentiality and that in maintaining fair and efficient litigation, in its draft Evidence Code published in December, 1975. The Commission has recommended a change in present law so as to provide a judge with the power to weigh the competing interests in camera, or, if requested by a party or the Crown, to refer the claim of confidentiality to the Chief Justice of Canada to designate a judge of the Supreme Court of Canada to determine the matter. In my opinion, this would provide a sensible method for balancing competing interests, and should be adopted as any part of freedom of information legislation.

Likewise, the Law Reform Commission has sensibly dealt with other types of claims to privilege, such as solicitor-client privilege, by providing for the judicial balancing of competing interests. These forms of privilege and the matter of their adjudication could be easily incorporated by reference in any freedom of legislation so as to make a special exemption for legal opinions or advice or privileged communications between a lawyer and a client in a matter of government business unnecessary. Significantly, the proposed Evidence Code contains a qualified marital or family privilege and qualified general professional privilege, creating a potential area of exemption from disclosure not proposed in the Green Paper.

C. THE QUESTION OF COVERAGE

The Green Paper envisages a freedom of information statute which would cover all federal departments (listed in Schedule A to the Financial Administration Act), departmental corporations (such as the Atomic Energy Control Board and the Unemployment Insurance Commission (listed in Schedule B), and agency corporations (such as the National Capital Commission, the Crown Assets Disposal Corporation and the Canadian Film Development Corporation (listed in Schedule C). In addition, it envisages coverage for certain proprietary corporations under Schedule D of the Financial Administration Act, such as CMHC, Farm Credit Corporation and the St. Lawrence Seaway Authority. It suggests that other proprietary corporations such as Air Canada and the CNR might not be expected to comply owing to competitive business considerations.

By implication the Green Paper would exclude coverage for any federal quasi-judicial board, commission or other tribunal, or any inquiry established under the Inquiries Act since there is included among the list of proposed exemptions documents the disclosure of which might "impede the functioning of, or the examination of a case or issue before" such tribunals and inquiries. Thus, under the Green Paper proposals it would be open to any quasi-judicial board, commission or other tribunal, or any inquiry established under the Inquiries Act to claim confidentiality on the basis that its functions were being impeded, and that would end the matter. Unfortunately, this notion of non-coverage of the tribunals and inquiries appears

to be already entrenched in our federal statute law in the recently-enacted Canadian Human Rights Act. Section 54(f) of that Act provides a specific exemption from an individual's right of access to records for documents the disclosure of which "might impede the functioning of a . . . quasi-judicial board, commission, or other tribunal or any inquiry established under the Inquiries Act."

There is, of course, an argument supporting a special deal for adjudicative tribunals exercising judicial functions. After all, there are the common law rules of natural justice which may require such tribunals to disclose information to parties coming before them on grounds of fairness. A failure to do so has on many occasions been held by the courts to be a loss of jurisdiction or a failure to exercise jurisdiction properly. Also, the remedies afforded under sections 28 and 18 of the Federal Court Act, or their equivalents in provincial legislation are available to aggrieved parties who have been dealt with unfairly as a result of non-disclosure. Thus, the argument goes, freedom of information legislation need not be extended to such tribunals.

It has also been argued by some that each board, commission or other tribunal or inquiry should be permitted flexibility to develop its own procedural rules and practices relating to confidentiality, so as to provide an appropriate balance between the public interest in disclosure and the private interests of the parties appearing before them. Different rules and practices will be appropriate for different

tribunals, it is argued, and it can become unnecessarily cumbersome to apply one overall set of rules or code relating to freedom of information to all tribunals.

Having agonized over this issue perhaps more than any other, I have come to the conclusion that there cannot and should not be any special deal for the tribunals, and that freedom of information coverage should be extended to them. My reasons are five in number.

First, ordinary Canadians who are not legally trained do not and cannot be expected to understand the difference between a quasi-judicial tribunal, and a government department, a departmental corporation or an agency corporation. In any dealings a citizen may have with such a tribunal, or a department, or Crown corporation, his perception is that he is dealing with the government. In the public mind, what is sauce for the goose should be sauce for the gander, and freedom of information laws should apply across the board.

Second, it is a fact of life that a significant portion of tribunal membership at both the federal and provincial level in Canada is obtained from the public service. Historically, disclosure practices in many adjudicative tribunals have varied little from practices in government departments. The reason may be related, at least in part, to interchangability of personnel. It is worth noting in this context that freedom of information is as much a state of mind as it is the subject of legislation. Any future effort at legislative reform is going to have to be accompanied by concerted efforts both within and without the public service to change old ways.

Third, ministerial responsibility is often of little relevance to adjudicative tribunals that have an independent existence by statute. Thus, to the extent that ministerial responsibility does ensure a degree of accountability and disclosure concerning a department's performance, this is not available for an independent tribunal. Freedom of information legislation applied to them can thus provide a reliable means by which the public can assess their performance.

For lawyers, the application of freedom of information legislation to the tribunals will largely eliminate the necessity for drawing the difficult distinction between what is "judicial" and what is "administrative" when issues of confidentiality come up. A related distinction involving similar difficulties is the one between rule-making and adjudication. As many legal commentators have pointed out, the drawing of these types of distinctions can often be artificial and contorted, designed only to achieve a particular result in any given case.

Finally, it must be pointed out that the application of freedom of information legislation to the tribunals will still permit a degree of flexibility within each tribunal. For example, variations relating to discovery procedures would be permissible. But even if the tribunal felt that it needed even more flexibility and required greater confidentiality than the general freedom of information legislation permitted, such tribunal could seek from the Minister and eventually Parliament an amendment to its enabling legislation, and in effect, opt out of

all or a portion of the freedom of information legislation. However, a very strong onus would normally be on the tribunal to satisfy the Minister and Parliament as to the reason for the opting out from the general presumption of openness. But it could be done, just as a number of tribunals in Ontario have opted out from the general code of procedure contained in the Statutory Powers Procedure Act through specific amendment to their enabling legislation.

Significantly, the Nova Scotia Freedom of Information Act applies to any department, board, commission, foundation, agency, association or other body of persons who either are appointed by an act of the Legislature or by order of the Governor in Council, or who are directly or indirectly responsible to the Crown in the discharge of their duties. In short, everything is included.

Under the United States Freedom of Information Act, the term "agency" includes "any executive department, military department, government corporation, government controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the government (including the executive office of the President), or any independent regulatory agency." (underlining added)

The Australian proposals of 1976 would apply to departments of state and statutory authorities established by or under laws made by the Parliament, including the defence force. Only the courts would be clearly excluded as not being agencies of the executive government.

It is significant that the Law Reform Commission in its proposed Evidence Code would apply the general rules of relevancy and exclusion and the rules dealing with privileges to "every investigation, inquiry, hearing, arbitration or fact-finding procedure governed by the law of Canada." As noted already, many of these rules dealing with privileges involve the establishment of a basis for confidentiality and the weighing of competing interests. The Commission noted that these rules are "intended to protect important social values extrinsic to the fact-finding process." If the Commission considered it appropriate to extend such rules to both tribunal hearings and to investigations and inquiries, then it would seem equally appropriate that the general freedom of information legislation would extend to such inquiries or to investigations pertaining to the administration or enforcement of any Act of Par'iament, but in my view this is inherently wrong for basically the reasons given for extending coverage to tribunals, above.

Another question respecting coverage relates to the proprietary corporations under Schedule D of the Financial Administration Act which engage in trading activities in direct competition with private enterprise. It can be argued that Air Canada, CBC, CNR, and Polysar Corporation Limited, for example, should be permitted a complete exemption because of the competitive business environment in which they function. Again, after much agonizing, I have concluded that as a general proposition they should be covered by freedom of information legislation, for many of the same reasons supporting coverage

of quasi-judicial tribunals. Also, the principal rationale of such a proprietary corporation for requiring confidentiality for much of its information would relate to the danger of being adversely affected in its competitive position or being jeopardized in its contractual negotiations. This rationale in the normal course would be subsumed under a general exemption based on competitive business considerations, and thus the reason for non-coverage would be removed since the sensitive commercial information could remain confidential in any event. It is my opinion that proprietary corporations must be treated like other agencies of government in the imposition of an obligation to make information public, as long as they are able to protect their competitive position and not jeopardize their contractual negotiations. This general exemption will be discussed in much greater detail below.

A final question of coverage relates to the thirty-odd federal statutes which now contain specialized secrecy provisions. A good example is section 331 of the Railway Act which provides that information that is "by its nature confidential shall not be published or revealed in any manner, unless the regulatory agency is of the opinion that such publication is in the public interest." In my view, each of these secrecy provisions should be subsumed under the general freedom of information legislation through their repeal or amendment to conform with the presumption of openness except for clearly defined areas of exemption. This will ensure that legitimate areas of confidentiality involved in many of these specialized provisions will be established on a rational basis

consistent with the general freedom of information law applicable to all departments, agencies and tribunals of the federal government. Again, it would be possible for a tribunal to opt out in various ways from the general presumption of openness, but this should be done only through a special provision enacted by Parliament which is part of or which follows the passage of the general freedom of information statute establishing the presumption.

D. EXEMPTION BASED ON COMPETITIVE BUSINESS CONSIDERATIONS

In my review of federal and provincial administrative tribunals and in my experience in appearing as counsel before some of them, competitive business considerations have provided the principal rationale for the determination of whether a tribunal should disclose or not disclose financial or commercial information. Frankly, I have been amazed at the extent to which some tribunals, both federal and provincial, have developed a sophisticated line of reasoning fully appreciative of the competing interests at stake. Such tribunals, I would suggest, will have far less difficulty in adjusting to freedom of information legislation, provided there is a well-drafted exemption based on competitive business considerations, than will many government departments or Crown corporations.

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) has already had a number of cases where this type of rationale was in operation. In 1976, on an application for rate increases, Bell Canada requested the CRTC to apply the secrecy provisions of sections 331 and 335 of the Railway Act to which I just referred and not disclose any of the contents of an economic survey it had prepared and submitted. The survey was a document of some 46 pages and contained different sections including one on demand forecasts and another on cash flows. Bell was especially reluctant to disclose information dealing with labour costs set out according to individual man hours and forecasts indicating increases for labour costs in each of the ten successive twelve month periods.

In rendering its decision the CRTC had to come to grips with the issue of what specific harm Bell would suffer as a result of disclosure. It rejected the generalized submission of Bell that hard information which a competitor would receive about Bell's costs made it harder for Bell to compete because many of its competitors were not in turn required to make similar disclosures. Bell's arguments that the entire survey remain confidential were also flatly rejected. Thus the CRTC decided, in part, that it was necessary in the public interest that the 1976 labour rate figures in the economic analysis be disclosed. Also, it was decided that total figures for each department and the overall total indicating startup costs in nominal dollars be made public. Only with respect to annual cost increases for labour did the Commission agree with Bell that disclosure might have an adverse impact upon the company's labour negotiating in collective bargaining process. By implication, it was only in this area that the CRTC found evidence of specific harm.

While this CRTC decision may appear as a major step towards full disclosure of financial data, a subsequent decision in May, 1977 indicates a more restrictive approach. The CRTC ruled in favour of a request by the British Columbia Telephone Company not to make public certain cost, revenue and marketing information relating to its competitive services. The Commission

concluded on the evidence that there was a possibility of disclosure causing specific harm to the applicant. It distinguished its previous year's ruling on the ground that in that case the financial data dealt with a basically non-competitive service, namely the rate to be paid by cable TV operators for attaching their cable to Bell poles. The instant case involved non-telephone services of a competitive nature, thus justifying non-disclosure, although the Commission certainly considered such data as relevant in the determination of whether the rates of telephone subscribers were subsidizing non-telephone services.

As a general proposition, the CRTC has maintained levels of confidentiality in competitive situations for broadcasters, radio and television licencees, but by contrast, has required a considerable degree of public disclosure for cable television licencees. The latter type of disclosure arose as a result of a stated policy of the Commission of October, 1975 following a public hearing the previous June, in conjunction with the saga of the London Cable TV Ltd. case in the Federal Court.

In its policy statement, the Commission weighed the competing interests. It noted that those supporting confidentiality felt that financial disclosure might result in undue emphasis being placed on financial and economic factors to the exclusion of other more important considerations such as the quality of service provided by cable licencees. Such persons also contended that concentration on financial factors might lead to excessively long and costly hearings, and that in any event it was the Commission's function under the Broadcasting Act to regulate

cable television undertakings in the public interest, and that no further disclosure to the public need be made as a result. Contrasted against these reasons were the arguments of those in favour of disclosure on the basis that the cable television licencees enjoy what amounts to an exclusive franchise to utilize public radio frequencies and therefore the public has a right to an accounting of financial benefits accruing to such licencees. It was also argued that subscribers or other interested members of the public who wish to intervene against an application for an increase in cable television fees should be given access to all financial data filed in support of such an application in order to be able to intervene effectively and knowledgeably.

The Commission opted in favour of disclosure of the cable applicant's most recent annual financial statement. In so doing the Commission was obviously influenced by the absence of any direct competitive considerations whereby specific harm might be caused to an applicant by virtue of disclosure.

The Anti-Dumping Tribunal is another agency that has had to come to grips with competitive business considerations. The Anti-Dumping Act contains a provision in section 29(3) providing that where confidential information relating to the business or affairs of any person, firm or corporation is given or elicited in the course of any inquiry, such information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation. Yet the thrust of this section justifying

confidentiality was undermined by Chief Justice Jackett in the Magnasonic case in 1972 in the Federal Court of Appeal when a decision of the Tribunal was overturned because it had considered information that had been submitted in confidence by one of the parties and never been revealed to other parties who were importers. The Chief Justice held that they were entitled to a fair opportunity as part of the hearing to answer anything contrary to their interest and a right to make submissions with regard to the material on which the Tribunal proposed to base its decision. With respect to the dilemma this caused the Tribunal in the light of section 29(3), the Chief Justice suggested that evidence be taken in camera, at least, as a first step.

Since that case, the Tribunal has adopted a compromise position on confidentiality whereby a party may request that a portion of his evidence be heard in camera due to its confidential nature based on competitive considerations, and such requests are normally granted without dispute. The parties themselves are not entitled to attend the in camera portions of the hearings but may be represented by lawyers or occasionally consultants, although house counsel and consultants who might use the information acquired at the hearing in their consulting business are not allowed. The lawyers or consultants who do attend then must give undertakings that they will respect the confidentiality of in camera proceedings and can allude to such evidence only in general terms during subsequent public portions of the hearing. In this way the confidentiality requirements of section 29(3) are reconciled with the necessity for a fair hearing involving adequate disclosure for all parties involved.

The National Energy Board, while required by statute to cloak all its studies and reports made under its advisory jurisdiction with confidentiality, follows the practice under its regulatory jurisdiction of having all information submitted voluntarily by parties seeking regulatory approval made available to the public. Even information submitted in regulatory proceedings that might be considered commercially valuable is not treated in confidence. Exploratory drilling results are a good case in point in that they must be put on record where approval or consents under Parts III, IV and V of the National Energy Board Act are involved. The only area where the Board appears to honour a claim to confidentiality is in respect of highly sensitive financial or marketing information not before the Board, where an intervenant seeks production during cross-examination. But even here the Board has leaned heavily in favour of disclosure if the information sought is relevant. Presumably, if freedom of information legislation containing an exemption based on "competitive business considerations" was enacted, it would be then open to such parties to claim confidentiality in regulatory proceedings before the National Energy Board - provided evidence of potential harm to their competitive positions was available.

By way of contrast, the Ontario Energy Board has taken a more restrictive position, favouring confidentiality for competitive considerations in some instances. For example, in the Ontario Hydro 1978 rate application heard last summer, Dow Chemical, intervening in opposition to Hydro's requested rate increase sought production of a contract between Ontario Hydro and Petrosar for the purchase of oil. In refusing to compel the production of this contract, the

Board stated that the importance of the information in the contract to the rate issues before it was outweighed "by the possible commercial industry to Hydro and the long-term prejudice to its customers that would result from disclosure of contract." Moreover, the Board refused to take up the suggestion of counsel for Dow Chemical that it look at the contract on a confidential basis as part of its duties in deciding the Ontario Hydro rate application.

In the same hearing before the Ontario Energy Board, municipal intervenors sought to obtain information concerning a proposal made by Ontario Hydro to Atomic Energy Control Limited for an amendment of the AECL agreement for "nuclear payback", a proposal which had yet to be considered by AECL and the Government of Canada. In rejecting this request the Board noted that this proposal was a first step in delicate negotiations and "that the potential harm to Hydro in carrying out its negotiations is such that the information should not be required."

In the Ontario Hydro 1976 rate application, the same Board was faced with a request by municipal intervenors for Hydro's contracts relating to the purchase of coal supplies for the previous four years. Hydro resisted such disclosure on the grounds that it would be prejudiced insofar as one coal supplier would seek a competitive deal equal to that of the competitor which had driven the best bargain, thus causing commercial injury to Hydro by impairing its negotiating position. After balancing the public interest in disclosure with the potential commercial injury to Hydro, the Board came down on the side of non-disclosure since many of the contracts contained a number of non-standard provisions which differed from contract to contract which meant that disclosure would mean that terms most favourable

to one supplying company would then become the standard term for future negotiations.

In a third case heard just last year involving a rate application of Northern and Central Gas Corporation Limited, the Board was required to consider a request by the applicant for confidentiality of the terms of contracts for large volumes of industrial gas. Confidentiality was sought not only on the basis of practices of competitor gas companies but also the possibility that existing customers would be given the ability to bargain more effectively, resulting in lower revenues and in some cases sales being lost to competitors. The Board denied the applicant's request for confidentiality because it believed that its negotiating position would not be harmed. Moreover, the Board noted that public disclosure of contracts might require the applicant to provide better explanations and more information to existing customers during negotiations for renewal of contracts.

Hudson Janisch has furnished me with a copy of a yet unreported decision of the Nova Scotia Court of Appeal which restores my faith in the ability of the courts to properly balance competing interests of disclosure and competitive considerations. That case, decided at the end of November, involved an appeal from a decision of the Rent Review Commission of Nova Scotia which allowed a landlord to increase the rents of his apartments in Halifax above and beyond the authorized percentages. It seems that the landlord had submitted cost data, but the Commission had refused to give the tenants involved any information as to this data. Counsel for the Commission argued that to give

tenants such information would permit fishing expeditions by tenants prying into confidential records of landlords respecting matters of no concern to them, and would encourage witch-hunts against landlords.

In allowing the appeal, Chief Justice MacKeigan stated that he found it difficult to think that a landlord's competitive position would be hurt by revealing operating costs data to his tenants in camera or that his willingness to co-operate with the Commission would be reduced by disclosure. Also, he drew a distinction between information compulsorily obtained by the Commission, which might be considered confidential as in Magnasonic, and information voluntarily produced by the landlord as in this case, which should be disclosed as part of giving the tenants a fair hearing.

In concluding this section on competitive considerations, I would like to refer briefly to certain tribunals where absolute confidentiality is imposed by statute for competitive reasons. All inquiries under the Combines Investigation Act are to be conducted by the Director and his staff in private according to section 27, and presumably this includes confidentiality for all documents adduced in evidence at such inquiries. This statutory requirement for confidentiality is absolute other than for the rare occasion when a portion of an inquiry is held before the Restrictive Trade Practices Commission. While presumably the rationale for confidentiality is the protection of the competitive position of a person subject to the inquiry or the competitive position of a complainant adducing evidence at the inquiry, I have often wondered why this confidentiality obligation must be absolute.

Why, as part of the stage two amendments to the Competition Act setting up the new Competition Board couldn't there be some limited discretion in the Competition Policy Advocate to determine in specific cases whether the public interest in disclosure might outweigh the competitive interest in confidentiality based on competitive considerations?

A similar argument can be made in respect of section 14 of The Business Practices Act of Ontario which requires absolute confidentiality in respect of an inquiry, inspection or investigation. The Minister of Consumer and Commercial Relations in Ontario has been known on occasion to violate this confidentiality section by giving statements to the media as to progress of investigations respecting large commercial enterprises engage in allegedly unfair practices. Should he or his Director of Business Practices not have a statutory discretion to determine whether the public interest in disclosure outweighs competitive considerations favouring non-disclosure? Similarly, when the important and interminably long combines inquiry into pricing policies of the major oil companies was launched in 1973, should not the Minister of Consumer and Corporate Affairs or the Director of Combines Investigation have had a limited discretion to report to the public as to the progress of the inquiry, at least to allay public fears that nothing was really being done? The absolute confidentiality imposed by the Combines Investigation Act was one of the reasons for public scepticism as to the process

when the federal government submitted the uranium cartel arrangement to the Director of Combines Investigation for an inquiry last fall.

In drafting its proposed Evidence Code in 1975, the Law Reform Commission proposed a section providing privilege for trade secrets, obviously based on competitive business considerations. Yet even this articulation of an exemption, which in the U. S. Freedom of Information Act is drafted as an absolute privilege, was qualified in a sensible sort of way in that the privilege could not be claimed if it would tend to conceal fraud or otherwise work injustice. Thus the presiding judge would be given a discretion, and moreover if he did direct disclosure of a trade secret he must take such protective measures "as the interest of the holder of the privilege and of the parties and the furtherance of justice may require." In other words, he would have sufficient "leg room" for balancing of competing interests.

E. EXEMPTION FOR PROTECTION OF PRIVACY

There is a privacy exemption inserted in virtually every proposal or piece of legislation relating to freedom of legislation that has come to my attention. The Green Paper would provide for non-disclosure of documents which might:

> "disclose personal information as defined in Part IV of the Canadian Human Rights Act or threaten the safety of any individual or disclose correspondence between a member of the public and a Member of Parliament or the government."

The Nova Scotia Freedom of Information Act provides for non-disclosure of information which "might reveal personal information concerning another person." In setting up the Commission to study freedom of information in 1977, the government of Ontario thought the right of privacy was so important in this context that it included that phrase in the name of the Commission, and a background paper prepared at the time refers throughout to the "information - privacy issue" as being, in effect, two sides of the same coin.

The United States Freedom of Information Act exempts "personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy."

It is my observation, in reviewing federal and provincial agencies and tribunals in Canada, that there is already operative an aspect of this exemption as an underlying principle determining issues of confidentiality. It relates not so much to the disclosure of personal information in the sense that the term is used in the Canadian Human Rights Act, but disclosure of the

identity of sources of information. Many tribunals give as a reason for treating certain information as confidential the necessity for protecting sources who might otherwise be discouraged from giving reports or might be less candid in providing opinions and information if their reports were to be made public. In many respects, the interest to be protected here is a hybrid one, involving both the protection of privacy of the individual giving the report and the efficient functioning of the tribunal or agency based on full information. Next to competitive business considerations, this hybrid rationale, as an aspect of the protection of privacy exemption, is the one most frequently cited by tribunals as a ground for non-disclosure. Here too,several tribunals and agencies at both federal and provincial levels in Canada have already acquired a great deal of experience in balancing competing interests.

A good example is the 1973 decision of the Railway Committee of the Canadian Transport Commission involving the issue of public disclosure of railway accident investigation reports. For almost 70 years the Railway Transport Commissioners and their predecessors had refused, except in a very few instances, to release the accident reports of their inspectors. The rationale for this practice, as set out in a decision in 1908, was that: (a) the reports were made exclusively to inform the authorities; (b) they were not to be made available to parties seeking to bring civil actions against the railways; and (c) railway officials would be deterred from giving information to the

regulatory authorities if they thought that the reports could possibly be used against them in the courts.

Commissioner David Jones, Chairman of the Railway Transport Committee analyzed the relevant statutory provisions and concluded that there was no statutory basis for this practice of non-disclosure. In the course of his decision he articulated the broad policy grounds on which any claim to confidentiality should be evaluated. On one hand he considered the public's right to know the causes of railway accidents, including the families of those involved in train wrecks, and who may be killed or injured. Similarly, he was concerned about railway employees or their unions in terms of their own work habits or practices and their knowing all the results of a vigorous and impartial investigation of train wrecks. Finally, he was concerned about the public generally, particularly those who are users of the railways as passengers or shippers of freight, and he expressed concern for the managers of the railway companies who might be deterred from giving candid and complete reports of accident investigations. In opting for disclosure, Commissioner Jones noted the ample power available to the Commission to compel disclosure of the truth from any reluctant railway employee, and expressed confidence that disclosure would not destroy the candour and completeness of the statements.

The Workmen's Compensation Board of Ontario has come a long way in recent years towards balancing the competing interests of disclosure of a claimant's medical reports and

protecting the identity of the medical officers making the reports, in the course of the Board's appeal procedures. While the Workmen's Compensation Act provides that medical reports are to be privileged and that any official of the Board obtaining information is not to divulge it, employees subject to an adverse decision who seek to appeal often request the medical information in the Board's files so as to know the case they will have to overcome on appeal. Until a year and a half ago, all the Board would provide would be a summary of medical information on which the decision was based, but without identifying the person making the report, as a compromise between protecting the source of the information and the employee's right to know.

However, the Board has revised its procedure in cases involving lawyers or other professional people and law students under legal supervision who wish to assure themselves of the validity of the summary. The Board will give them access to the original documents when an appeal has actually been launched and a date set. The Board requires that such persons gaining access to the actual documents personally undertake in writing not to disclose or use the information for purposes other than the appeal as well as a personal written commitment not to reveal to the workman information which may be injurious to his well-being such as information concerning a terminal or serious medical condition. In the words of the Board's Chairman, Michael Starr, "The purpose of this system is to safeguard the privilege of the reports provided to the Board in confidence while at the same time providing reasonably for the appellant's right to know the

information on which an adverse decision is based."

The National Parole Board is another tribunal that has attempted to achieve a compromise between disclosure and protection of the confidentiality of sources. The following extract in an article by William Outerbridge, Chairman of the National Parole Board in 1976 is illustrative:

> "There is some information we withhold and will have to continue to withhold from inmates, as far as I am concerned. There is some information in psychiatric reports. Sometimes letters from wives to husbands say, 'I can't wait until you come out'; at the same time they are writing to us that on the last temporary absence he came home, got drunk, and beat them up, and they are frightened. We will not give that information to the inmate.
>
> Sometimes we get security and intelligence information about organized crime and involvement in criminal activity that, if we shared with the inmate, would inevitably result in the lives of undercover agents and police officers being put in jeopardy. We can't share that information either. But, having said that, I believe we can move a considerable distance in providing information to persons who are applying for parole, and this we want to try to implement over the next few years."

The Law Reform Commission of Canada completed an interesting study of the Parole Process in 1976 which dealt with the inmates' access to information. The authors of the report, Pierre Carriere and Sam Silverstone, read some 120 parole service files for inmates to determine if they contained information that, if disclosed to the inmate, would cause harm to or threaten the security of the inmate, other persons, the state or the Parole Board. With the possible exception of a number of psychiatric reports, the authors concluded that disclosure would not bring any

harm. In the event that disclosure raises the possibility of legal action by inmates against file contributors, the authors recommend statutory immunity for those who would make such contributions to the inmate's file.

I am grateful to Bob Franson for drawing to my attention a rather ingenious and innovative example of striking a balance between disclosure and protecting confidentiality of sources adopted by the CRTC last spring. In March of 1977, on the invitation of the Prime Minister, the Commission undertook to establish a special inquiry into whether the CBC was fulfilling its mandate as set out in the Broadcasting Act. The inquiry was purportedly taken pursuant to the CRTC's own mandate under section 15 of the Broadcasting Act "to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of the Act." The Commission set out to examine and consider all public representations, conduct interviews with members of the CBC and public and to undertake research on specific matters related to programming and scheduling as well as the historical relationship between the French and English language services of the Corporation.

Some public controversy arose over the possibility of disclosure of the source and content of submissions made to the CRTC inquiry. In response to a request for comments from the public, the Commission had received more than 500 letters, some from persons in government.

Part way through the special inquiry Mr. Guy Lefebvre, Secretary General of the Commission, refused to make public any of the letters then received and indicated that their contents might never be disclosed. A short time later, however, the Chairman of the CRTC, Mr. Harry J. Boyle "clarified" the Commission's position. The contents of the letters would be made available to the CBC without identification of the sender but letters marked "Personal and Confidential" would only be released after the Commission had obtained permission from the different senders to release the contents. Mr. Boyle also promised that after the report of the inquiry had been published, all letters with names and addresses of the senders removed would be placed on public file at the CRTC.

Two cases in the English Court of Appeal in 1970 present good examples of how the courts can balance competing interests of disclosure and protection of sources. In the first case, Regina v. Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim and Khaida, the applicants sought a favourable recommendation from the Gaming Board to take over a famous London gambling establishment. They had a rather unsavoury past in Algeria, and the Gaming Board thus had severe doubts as to their fitness to be recommended for a licence. While the Board was quite willing to tell the applicants in a general way what concerned them, they were not willing to be specific and were especially not willing to reveal the source of their information.

The Court of Appeal, while holding that fairness required the Board to give the applicants some indication of their impressions, ruled that this did not require them, in Lord Denning's words, to "quote chapter and verse." Lord Denning specifically pointed to the fact that if sources were disclosed, no one would "tell" on disreputable clubs connected with organized crime, for fear of reprisals. The court held that the Board had given the applicant sufficient indication of the objections raised to enable them to answer.

In the other case, In re Pergamon Press, the Board of Trade was conducting an investigation into the financial affairs of Robert Maxwell, who demanded not only that he hear and meet all the evidence against him but also know the exact sources. The court concluded that Maxwell would have to be satisfied with a summary of the evidence against him, and Lord Denning pointed out there were good reasons such as fear of defamation and unnecessary delay for not revealing the names of persons willing to give evidence. He drew an important distinction between a summary of the relevant evidence, which was required in the interest of fairness, and evidence that was so confidential that it could not be put to those affected, even in summarized form, in which case such evidence should be ignored by the tribunal.

Under the Unemployment Insurance Act, the Unemployment Insurance Commission (UIC) is the sole judge of the advisability of disclosing to a claimant the contents of his file. As noted in the very recent study of administrative procedure in the

Commission completed for the Law Reform Commission by Pierre Issalys and Gaylord Watkins, "administrative secrecy" covers the claimants' files throughout the entire administrative procedure as far as the level of judicial review. The protection of third party sources is provided as a specific justification for this in section 115 of the Act by virtue of granting immunity to any informant who in good faith provides evidence concerning the entitlement of a claimant.

Nevertheless, the authors of the study observed that the UIC allows claimants fairly broad access to their files, at least when an appeal is lodged concerning the claim. Moreover, the Agent II's submission to the Board of Referees usually reproduces any correspondence with third parties, together with any relevant information obtained from third parties by telephone along with an indication of the source. The same is true of files of appeals to the Umpire. On the other hand, before litigation begins, the UIC does not normally reveal the source of leads given to the Agent II or the Benefit Control Officer.

The Evidence Code proposed by the Law Reform Commission would establish in section 44 a privilege for the Crown against disclosure of the identity of a person who has furnished information purporting to disclose a violation of any law of Canada or any province to a person charged with the duty of enforcing that law, unless in the circumstances the interests in maintaining the secrecy of the information are outweighed by the interest in arriving at a fair determination of the issues. Again, this confidentiality section relating to identity of an informer

would apply, if enacted as part of the Evidence Code, to every investigation, inquiry, hearing, arbitration or a fact-finding procedure governed by the law of Canada.

Having concluded that most of the cases involving protection of privacy exemption in reality involve protection of confidential sources of information, I would like to make a passing reference to two tribunals in Ontario where protection of the privacy of the individual appearing before the tribunal for adjudication of his or her rights is in fact the basis for the requirement of confidentiality. The important question to ask here is not whether an individual's or source's privacy rights are being protected but how is public evaluation of such tribunals to be carried out to ensure probity, quality and consistency in decisions taken.

The Social Assistance Review Board is a statutory tribunal set up to hear appeals from decisions made under The Family Benefits Act, The General Welfare Assistance Act, the Vocational Rehabilitation and Services Act and The Ontario Guaranteed Annual Income Act. A statutory requirement of the Board's proceedings is that they be held in camera, in order to protect the privacy of the appellant. The names of persons are deleted from the decisions, and there is a prohibition on making public the identity of any applicant or recipient. However, in preparation for an appeal, the appellant recipient has a right to examine any written or documentary evidence that the Director proposes will be produced or any report the contents of which the Director proposes will be given in evidence at the hearing. No attempt is made to conceal the identity of the authors of such report or the sources of information contained therein.

The other example is the Health Services Appeal Board that hears appeals from decisions of the General Manager under the Health Insurance Act relating to refusal of a claim for payment for insured services or refusal of an application to become or continue to be an insured person. All officials connected with the Appeal Board and related bodies are under statutory obligation to preserve secrecy with respect to all matters coming to their knowledge pertaining to insured persons and any insured services rendered. There is an exeption to this relating to dates on which services were provided, for whom, and the name and address of the hospital and health facility or person who provided the services, and the amounts payable by the plan, etc. This exception only applies in connection with the administration of certain medical legislation or where the information is furnished to persons who either provided the service, or his solicitor or other representative, or to the person who received these services, his solicitor or other representative. Other than this, all information is to be confidential and the hearings of the Health Services Appeal Board and decisions thereof are to be held in camera and not revealed to anyone except the General Manager who of course is the original decision-maker as to entitlement.

The Act provides that every insured person shall be deemed to have authorized his physician to provide the General Manager with such information respecting the insured services performed as the General Manager requires for purposes of the

plan, creating the possibility of a wide open vehicle to unwarranted disclosure. In short, the procedure under the Act represents an attempt to protect the privacy of the individual yet it may have failed to do so adequately because of the obsession of the draftsman with providing the General Manger with the utmost administrative freedom and flexibility under the Act. Obviously the confidentiality under this and related statutes of Ontario will be closely scrutinized in the next few months by Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario who has been empowered as a Commissioner to inquire into the confidentiality of medical records. This Commission was established after it became apparent that the RCMP had gained unauthorized access to records of the Ontario Health Insurance Plan.

With both the Social Assistance Review Board and the Health Services Appeal Board, who is to provide the citizen evaluation of their decision-making processes if absolute secrecy is to prevail? Perhaps the most that can be hoped for is some other scrutinizing agency such as the Rules Committee in the Statutory Powers Procedure Act be entrusted with this important aspect of freedom of information.

F. THE SPECIAL INTERESTS OF THE REQUESTOR

One of the key issues that comes into play when tribunals and ultimately courts undertake the balancing function to determine the breadth and scope of exemptions is whether it is necessary to consider the special needs of the requestor. For example, does a party, whether an applicant, respondent or intervenor in an adjudicative tribunal hearing have a greater right to disclosure of information than a person who does not have a direct interest in the outcome of the matter being adjudicated but nevertheless may well have a keen interest in certain information coming before or in possession of the tribunal?

In the United States, the Freedom of Information Act provides for disclosure to the public at large and precludes a balancing of private interests. On the face of the statute, the needs of the specific requestor appear to be irrelevant. The Act talks about public information, and the obligation is on each agency to make certain information "available to the public" and not simply to parties before certain tribunals or agencies. This may be one of the reasons why some commentators have characterized recent experience under the U.S. legislation as "an administrative nightmare." Obviously, many U.S. tribunals are facing a multitude of freedom of information suits by outsiders seeking disclosure of information, but I understand they are also fighting many counter-freedom of information suits brought by parties before tribunals and designed to prevent such tribunals from complying with requests made by others.

In my view, a good case can be made for a tribunal considering the special interest of the requestor in determining whether to apply either the exemption based on competitive business considerations or protection of privacy. I am confining my remarks now just to adjudicative tribunals holding formal public hearings and not to government departments performing merely administrative functions.

The best example of this approach I could find was again drawn to my attention by Hudson Janisch and involved a decision in 1972 by Commissioner David Jones of the Canadian Transport Commission. The Railway Transport Committee was holding a hearing on rapeseed transportation rates when the Manitoba Minister for Economic Development testified that a number of rapeseed interests had refused to locate in his province because of the discriminatory rates charged by the railways. He was immediately challenged to name names, but refused to do so on the grounds that such disclosure would be harmful to provincial interests.

Commissioner Jones suggested that such claims to confidentiality required a balancing of interests involving a three-step procedure. First, he wanted to know whether the person requiring confidentiality would suffer actual and substantial harm if the information were disclosed. If so, then he would ask the question whether the information requested was relevant to the issue and essential to the determination of the application before the Board.

Then third, he would ask whether the information sought was relevant and essential to the requestor. By implication he inferred that a person who is a party to proceedings before the

tribunal has a higher interest to balance against the claim for confidentiality than an outsider who is simply an interested member of the public.

Granted, where a person wants information coming before or in the possession of a tribunal badly enough, he can attempt to become an intervenor before the tribunal in order to be able to assert his special interest. However this is not all that easy in many instances since standing as an intervenor is not granted as a right but often depends on the person having a direct and substantial interest in the subject matter of the proceedings before the tribunal as a condition of obtaining standing. In this sense, the issue of standing is interrelated with the determination of the special needs of the requestor of information. Certainly this has been the case in respect of many public inquiries, as the Canadian Civil Liberties Association found when it attempted without success to obtain standing in December as a participant before the proceedings of the Macdonald Commission of Inquiry of the RCMP and in 1975 before the Morand Royal Commission Inquiry into Police Practices in Metropolitan Toronto.

The establishment of rules for the determination of the special needs of a requestor is something that can be undertaken by the tribunals themselves, and the courts which review their decisions, as part of providing the flesh and bones to the main exemptions. As such, the concept should not be specifically written into the freedom of legislation but should be allowed to develop through individual tribunal and court decisions on a flexible basis.

G. SOME SPECIAL PROBLEMS FOR ADMINISTRATIVE TRIBUNALS

1. Internal Law

Many federal and provincial departments and agencies in their day-to-day administrative activities rely on internal documents which may take the form of staff memoranda or manuals of practice. Often these documents will provide considerable elaboration of the provisions of the acts and regulations administered by the department or agency in advance of tribunal adjudication. Normally, they are not made available to members of the public.

Under the Nova Scotia Freedom of Information Act, public access is to be given to administrative staff manuals and instructions to staff affecting a member of the public. Also, the public is given access to statements of general policy or interpretations of general applicability formulated and adopted by an agency. Similar public access is granted in almost the same language under the U.S. Freedom of Information Act.

At the federal level in Canada, the Statutory Instruments Act is designed to ensure publication of all regulations and other statutory instruments. However the general impact of that Act has been restricted to instruments that are capable of some statutory definition, and have not always applied to internal documents which are merely intended for general guidance.

The procedures of the Unemployment Insurance Commission provide a good case in point. The Commiss-on has prepared an elaborate manual interpreting the unemployment insurance program for members of its staff. The document is mainly intended as an

instructional device, to aid new staff members in learning their job. One part of the manual deals with what is called an "Active Job Search Program." It provides a great deal of detail concerning when recipients shall be expected to conduct a job search, how many contacts they must make, and so on. It also provides that applicants who fail to live up to the obligations of the program will be disentitled to benefits retroactively.

Although the document has no binding effect on appeal, it is clear that it can influence very strongly the initial decisions that are made about particular applicants and their entitlement to benefits. I would argue that it is unfair that such a document should be used internally, even for the limited purpose of training agents, without complete disclosure to those who may be affected by the standards established within it.

In short, freedom of information legislation should require all such internal law to be made public. This would include departmental or agency interpretations of legislation, rules and policies applied in administering schemes which may affect the public, staff manuals and rule books that are provided for the guidance of officers when discharging their official and statutory duties, and the reasons given by any officer who exercises a discretionary power where those reasons would be likely to constitute a precedent in future cases of a similar nature. Some departments or agencies may have to consider the prospect of publishing and offering for sale their legislative or staff manuals. At a minimum, a department or agency should be required to keep an

index of its internal law available for public access.

Unfortunately, the Green Paper is silent on this matter.

2. Staff Reports

This is one of the most controversial areas in the application of freedom of information principles to administrative tribunals. One of the Australian exemption proposals would appear to be broad enough to preclude virtually all staff reports from disclosure, certainly those containing opinions, advice or recommendations, or reflecting deliberative or policy-making processes. The U.S. legislation exempts "inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party" as well as reports prepared by, on behalf of or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions. The Green Paper rightly admits that this area of potential exemption will give rise to the greatest discussion and will demand, in operation, the most continual exercise of judgment.

The American courts under the U.S. Freedom of Information Act have apparently not been overzealous in requiring disclosure of staff material of every sort. Rather, the practice has been to enforce a principle known as "separation of functions" so that staff members engaged in investigation or prosecution are not permitted to have any contact with tribunal members in their decision-making role concerning a particular case which they have worked on. Under this principle anyone who has participated in

either investigation or prosecution of a case is automatically removed from the decision-making aspect. This can be a cumbersome doctrine as the CRTC found out several weeks ago in the Canadian Cablesystems Ltd. case when four of the Commissioners attended private meetings with certain shareholders of a cable licence in advance of a public hearing to determine if control of the cable licencees has been transferred as a result of recent share trading. Apparently the four Commissioners also prepared a memorandum on the meeting which was circulated to the remaining four Commissioners. While such private meetings of ultimate decision-makers does create the possible impression of bias, the insistence on the strict principle of separation of functions can unduly restrict and judicialize the administrative process and preclude the practical expertise and supervisory role of Commissioners being brought to bear on, what is by any definition, a complex process.

In dismissing an application to the Trial Division of the Federal Court by the Canadian Broadcasting League for a writ of prohibition on the ground of real or apparent bias, Mr. Justice Cattanach characterized the private meetings with the Cablesystems shareholders as initially, for the purpose of receiving a complaint, and subsequently, of an "investigative" nature. He found that they were for the purpose of deciding if a public hearing should take place, not the issue of whether a change in effective control of the licences had taken place. Indeed, he noted that the very fact that a public hearing was ordered to take place for purpose of

disclosing all relevant information and hearing all interested parties was indicative that no decision could have taken place one way or the other in the minds of the Commissioners.

Mr. Justice Cattanach was in effect rejecting the application of a pure "separation of functions" doctrine in Canada as being unworkable, given the Commission's size and hybrid nature of its functions.

If strict separation of functions is not workable in the Canadian context, is there a suitable modus operandi for balancing the public interest in disclosure of relevant staff documents with the efficient administrative functioning of a tribunal based on candid and sound advice? The experience of such complex tribunals as the NEB and CRTC is not without relevance here. The NEB does not release any staff documents or reports prepared in connection with its regulatory responsibilities. These staff reports involve assessments of the evidence submitted by regulated industries in support of their applications. It is apparently the Board's view that staff assessments contain no new evidence, and merely reflect the material submitted by a party in support of its application. Accordingly, the Board does not consider it necessary or appropriate to authorize their release. I am told that the Board carries through this non-disclosure policy even where staff documents include information obtained from other government sources and relate to particular regulatory proceedings before the Board.

Often staff assessments and factual materials contained in staff reports may be disclosed when the Board requests an applicant to remedy what it perceives to be an inadequate submission in support of an application. Such a request is made through the vehicle of a "deficiency letter", and both the requesting letter and the response from the applicant are then disclosed as part of the record. Of course it must be remembered that the NEB's separate advisory jurisdiction elicits staff reports which are kept confidential for all purposes. It may be possible that information therein may be used in subsequent regulatory proceedings, either as direct evidence or merely background against which the Board bases its policies and renders its decision with respect to a particular application.

The CRTC does not disclose staff reports, notwithstanding that such reports may be responsible for the Commission's decision to initiate a hearing into whether a broadcasting licence should be revoked or suspended. The range of staff documents utilized by the CRTC would appear to be quite broad. Some may be quite specific in that they may relate to safety and accident records concerning the revocation of a licence. Other staff reports may be of a general nature and concern some particular aspect of the agency's regulatory jurisdiction. It is the usual procedure for staff to prepare briefing or factum reports for the commissioners before each hearing, containing formal documents initiating the proceedings and a precis of each application along with notes on the history of the licencee.

Often, as part of this compilation, the staff prepares a summary of each brief to be presented and includes questions that either the Commission or its counsel might propose. Significantly, Chief Justice Jackett in the London Cable TV Ltd. case expressed the view that refusal to disclose such staff documents did not constitute a failure to permit public intervenors to exercise their rights under the Broadcasting Act. However, he overturned the CRTC's decision on another ground - that the failure to disclose financial statements and projections of the applicant did not meet the requirements of a "public hearing" under the Act.

In the light of what appears in Canada to be a fairly wide practice of confidentiality respecting staff reports and judicial approval of same, one should proceed cautiously before requiring wholesale disclosure of such reports in a manner which would render those tribunal's day-to-day functions unworkable. My own preference is to stake out a middle ground and attempt to make the difficult distinction between those portions of staff reports containing opinions, advice or recommendations, which would remain confidential, and those portions containing factual material which, if directly relevant to the specific matter before the decision-making tribunal, should be disclosed.

The practical operation of this distinction may well result in staff reports being divided into two parts, one part containing the opinions, advice or recommendations, which would remain confidential and the other part containing relevant factual material reasonably necessary for the requesting party,

to be disclosed. Also, I would think it quite reasonable to have simple documentary disclosure of such factual information prepared by staff without the necessity of having staff members subjected to cross-examination which might only tend to spill over into the nature of the opinions, advice and recommendations given to the tribunal.

3. Discovery Procedures

There are a number of ways by which administrative tribunals in Canada provide for discovery of documents and related materials in advance of a formal hearing. The use of "canned testimony" presented in advance has been followed for several years by the CRTC, the National Energy Board and the Ontario Energy Board. The use of prehearing conferences have been utilized by the Anti-Dumping Tribunal and the CRTC. A number of tribunals, most notably the energy boards and the CRTC have utilized a procedure providing for written interrogatories and requests for specific documents. Each of these techniques can play a useful role in the process of requiring disclosure of relevant information, but care must be taken to ensure that the process does not become overjudicialized or inefficient in the application of freedom of information principles.

Time does not permit an extensive analysis of the interests to be balanced in the application and adaption of such techniques. Suffice it to say here that Canadian tribunals,

particularly those at the federal level, have shown great ingenuity and innovation in developing workable techniques that adequately balance the public interest in advance disclosure and the need for confidentiality for a particular party involved. I would single out, in particular, the CRTC in its recent decision of March 3, 1977 following the prehearing conference involving the Bell Canada 1976 rate application and the adequacy of the responses to numerous detailed interrogatories addressed to Bell by various intervenors. In all, there were 733 questions addressed to Bell Canada by various intervenors and virtually all of them had been answered in one way or another by Bell in the six week period following the deadline for filing interrogatories. After commending Bell on the thoroughness and despatch with which it furnished responses to the interrogatories, given the volume and complexity of the questions and the shortness of the time, the Commission then proceeded to consider in depth whether some questions were relevant, excessively detailed and too diffuse. In addition, a number of intervenors expressed dissatisfaction with the categorical response "not available" which Bell gave in answer to several interrogatories.

Bell explained at the prehearing conference that the words meant that there were no existing company records of the data requested of the kind which would permit reproduction in the format requested without, at the very least, a complicated and lengthy manual exercise or the design of a new computer program. In addition, Bell pointed out that in most cases the records necessary to produce the data requested simply did not

exist, either because they never existed or because they were destroyed.

The Commission, while not disputing Bell's position, agreed with a number of intervenors that Bell should be obliged to set forth the specific reasons for the unavailability of data in its responses in order to permit intervenors to make an informed assessment of the answers. The Commission also agreed with the suggestion that where "next best" information existed that might be useful, this should also be indicated. In my view, the Commission's requirements for explanations of the term "not available" would be equally appropriate where confidentiality was claimed. In other words, the applicant should have to give the reasons why confidentiality is claimed in order to allow the requestor to make an informed assessment of the response. Obviously, clear guidelines as to what constitutes the ground for confidentiality (i.e., an exemption clause related to say, competitive considerations or protection of privacy) will be involved in such a response. What is comforting however is that the Commission was prepared to make this detailed assessment in the interest of fairness to both the party and intervenor, thus resulting in a truly meaningful hearing with the appropriate balancing of interests.

As a final note, one technique of discovery that is not utilized as a general matter by tribunals in Canada is the taking of oral depositions. This technique is used in the U.S. in proceedings of the Securities and Exchange Commission, the

Federal Trade Commission and the Federal Communications Commission, but apparently not without difficulties arising from costs and delays inflicted on such tribunals. The views of conference participants familiar with U.S. practices as to the utility of this technique would be most welcome, particularly respecting claims to confidentiality.

In any event, discovery procedures are not something which should be cast in stone in the form of legislation or hard and fast rules. Each tribunal should be permitted the utmost flexibility in adopting the type of procedure that is best suited to its particular administrative process, keeping in mind the need for balance between the public interest in disclosure and the private interest of parties in confidentiality according to the few clearly defined exemption clauses.

H. CONCLUSION

As the public demand for freedom of information legislation gains momentum in Canada, there is a need for continuing assessment and evaluation of its potential impact on the administrative process. The debate thus far has focused largely on the application of such legislation to government departments or departmental and agency corporations. Little attention has been given to its application to the adjudicative tribunals, public inquiries and proprietary Crown corporations. This paper has sought to explore these latter areas.

I repeat here my thesis that steps must be taken in Canada to ensure open government through freedom of information legislation, and that such legislation must be both meaningful and comprehensive. By meaningful I would insist on: (i) a general presumption of openness; (ii) a list of c'early defined exceptions, few in number, where confidentiality is justified; and (iii) independent third party adjudication in the event of disputes.

By comprehensive, I mean that such legislation should apply across the board, that is,to all federal adjudicative tribunals, inquiries and Crown corporations, as well as to government departments and agencies. There should be no special deal permitting different confidentiality rules for the tribunals, inquiries and Crown corporations unless they can demonstrate afresh to Parliament through their responsible Minister a genuine need for opting out from the presumption of openness and

the general exemption clauses contained in the legislation.

The debate as to the impact of such legislation on the administrative process can easily become confused if one gets hung up on the sacred cow of ministerial responsibility. This concept is often of little relevance to adjudicative tribunals that have an independent existence by statute. But to the extent that it is relevant the concept when raised in the freedom of information debate often implies an underlying distrust of the courts and the efficacy of judicial review which is both naive and self-serving.

Likewise, the insistence on the absolute privilege, without any judicial review whatsoever, for international relations, national defence, federal-provincial relations and Cabinet deliberations under section 41(2) of the Federal Court Act is capable of being used as a vehicle to impede the development of open government. While these categories of information should definitely be included in exemption clauses, being areas where confidentiality is justified, surely judicial review in camera is the appropriate mechanism for the weighing of the competing interests involved.

For adjudicative tribunals, inquiries and Crown corporations, the most frequently asserted basis for confidentiality is competitive business considerations. The

For adjudicative tribunals, inquiries and Crown corporations, the most frequently asserted basis for confidentiality is competitive business considerations. The exemption clause for this area will have to be very carefully drawn to ensure a proper balance between the public interest in disclosure and the private interest in protecting against damage to competitive positions or ongoing contractual negotiations. However, it is noteworthy that several federal tribunals, in particular the CRTC, the NEB and the Anti-Dumping Tribunal, have already developed a certain facility to effectively weighing the competing interests at stake. They should have little difficulty adjusting to freedom of information legislation containing a well drafted exemption clause.

The other frequently asserted basis for confidentiality, protection of privacy, finds its rationale more often than not in permitting third party sources of information so as to encourage candour. The interest to be protected here is somewhat hybrid in nature for it involves both the protection of the individual giving information to the tribunal as well as the efficiency of the tribunal's information-gathering processes. Tribunals such as the CTC, the National Parole Board, the Unemployment Insurance Commission and the workmen's compensation boards in some of the provinces have already acquired a great deal of experience in balancing competing interests. Adjustment to accommodate freedom of information legislation should not be as painful an experience for these tribunals as one might initially expect.

Regardless of the general exemption clause under which confidentiality might be claimed, it strikes me that a tribunal should be permitted to consider the specialties of the requestor of information in weighing competing interests. This would be contrary to practice in the United States, but nevertheless I think a tribunal and a reviewing court in interpreting the breadth and scope of a particular exemption clause might legitimately ask whether the information sought is both relevant and essential to the requestor. This is to suggest that parties to tribunal proceedings may have a higher right than outsiders to information before that tribunal. This brings more clearly into focus the importance of standing and the right of public participation in hearings, and the interrelationship with the freedom of information issue.

Finally, I would summarize my position on three areas of special interest: (i) that freedom of information legislation should require all internal law of departments, agencies and tribunals to be made public; (ii) that staff reports should be divided into two parts, one containing opinions, advice and recommendations (which should remain confidential), and the other containing factual material which should be disclosed if relevant; and (iii) that tribunals and inquiries should be permitted a degree of flexibility in developing and adjusting their own discovery procedures within the general framework of freedom of information legislation without being tied down to

one specified type of procedure.

The task of adjustment to freedom of information legislation which lies ahead is awesome and challenging - but there are many rewards in building public trust and confidence into the administrative process. Let's get on with it!

APPENDICE «RSI-19»

LA LIBERTÉ D'INFORMATION:

LE SECRET ET L'ADMINISTRATION

Ronald G. Atkey, avocat
Osler, Hoskin et Harcourt
Toronto

Exposé prononcé au cours de la
CONFÉRENCE SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE
Faculté de Common Law
Université d'Ottawa

le 27 janvier 1978
9h30

LA LIBERTÉ D'INFORMATION:

LE SECRET ET L'ADMINISTRATION

A. INTRODUCTION

B. DÉMYSTIFICATION DE CERTAINS PRINCIPES SACRÉS

1. La responsabilité ministérielle
2. Le paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale

C. LES ORGANISMES SOUMIS À LA LOI

D. EXEMPTION ET CONCURRENCE

E. EXEMPTION À LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

F. INTÉRÊTS PARTICULIERS DU REQUÉRANT

G. QUELQUES PROBLÈMES PARTICULIERS AUX TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

1. Règlements internes
2. Documents internes
3. Méthodes de collecte de la documentation

H. CONCLUSION

LA LIBERTÉ D'INFORMATION: LE SECRET ET L'ADMINISTRATION

Ronald G. Atkey, avocat
Osler, Hoskin et Harcourt

A. INTRODUCTION

Permettez-moi d'abord de vous exposer ma thèse principale, soit qu'il convient de démocratiser le gouvernement au Canada par l'entremise d'une loi sur la liberté d'information dont l'adoption aura des conséquences importantes sur le processus administratif.

Avant d'entrer dans les détails, et au risque d'ennuyer ceux qui connaissent bien le débat sur la liberté d'information, je voudrais auparavant vous expliquer brièvement les raisons justifiant l'application de cette réforme. Premièrement, l'amélioration de l'accès à l'information favorisera la compréhension par le public des processus gouvernementaux et éclairera les discussions s'y rapportant. Cette réforme aura également pour conséquence de réduire la méfiance du public envers son gouvernement et ses dirigeants et de restaurer ainsi une certaine confiance dans le processus politique et dans la démocratie en général.

Deuxièmement, il est un fait admis que le gouvernement est devenu l'organisme le plus important recueillant des renseignements sur notre société et ses problèmes politiques, économiques, sociaux et écologiques. Dans de nombreux domaines, il constitue la seule source valable de renseignements. Puisque le Trésor public finance cette collecte de renseignements, il convient que le gouvernement mette le fruit de ses recherches à la disposition des contribuables.

Troisièmement, il n'est que justice que les personnes au sujet desquelles des décisions ont été rendues par des agences gouvernementales aient accès aux renseignements qui ont motivé ces décisions.

La quatrième raison, qui est peut-être la plus importante pour le processus administratif, est que les citoyens pourront, grâce à un meilleur accès à l'information, évaluer les agences et ministères gouvernementaux, ce qui fréquemment peut servir à améliorer la qualité et la logique des décisions prises.

Bref, la plupart des Canadiens se méfient du gouvernement en général. Cette méfiance s'explique en partie par le secret qui, de l'avis de nombreux citoyens, entoure le processus décisionnel à l'échelle gouvernementale. Les communiqués gouvernementaux soigneusement pensés, afin de cacher les faits et les campagnes publicitaires tendancieuses qui engouffrent des millions de dollars, ancrent chez le public l'impression que le gouvernement cherche à camoufler la vérité. Cette méfiance et ce scepticisme sont renforcés lorsque le Globe and Mail ou Radio-Canada divulguent des renseignements exacts obtenus de source non révélée. La fuite est souvent attribuable à un fonctionnaire découragé qui, invoquant ses propres critères d'insubordination civique, agit délibérément comme informateur à la petite semaine, brisant le secret inutile qui entoure les moindres activités gouvernementales.

Si je puis me permettre une prédiction politique, je dirais que quel que soit le parti qui formera le gouvernement après les prochaines élections, une loi canadienne sur la liberté d'information sera appliquée au niveau fédéral d'ici 1980 au plus tard. L'adoption d'une loi de ce genre est presqu'aussi inévitable que le jour et la nuit, car le mouvement en ce sens est maintenant irréversible. Outre la loi aux retombées considérables en vigueur aux États-Unis depuis 1967, une loi sur la liberté d'information existe en Nouvelle-Écosse depuis mai dernier. En Colombie-Britannique, la présentation d'un projet de loi, déjà rédigé, est imminente. Il est bien possible qu'en Ontario, la Commission sur la liberté d'information et la protection de la vie privée, instituée au printemps dernier, recommande également l'adoption d'une loi analogue. En novembre 1976, le comité interministériel du gouvernement de l'Australie a publié des propositions concernant une loi sur la liberté d'information.

À Ottawa, la question de la liberté d'information est d'actualité depuis la fin des années 1960 déjà, époque à laquelle Gerald Baldwin et d'autres députés du Parlement présentèrent différents projets de loi privés sur le sujet. Le gouvernement a finalement réagi en renvoyant le projet de loi Baldwin devant un comité parlementaire en 1975 et en publiant en juin dernier un livre vert intitulé "La législation sur l'accès aux documents du gouvernement". Comme je m'en suis plaint récemment devant un autre auditoire, on pourrait facilement rebaptiser ce Livre vert "Plaidoyer pour la protection du secret gouvernemental". Je ne suis pas certain que ce Livre vert ait réussi à dissiper la méfiance du public si je me fie aux commentaires qui ont été publiés dans la presse à ce sujet. Néanmoins, ce document constitue un pas dans la bonne direction. Il est à souhaiter que le comité parlementaire, auquel ce Livre vert a été renvoyé

récemment, sollicite la participation du public, afin d'être en mesure ensuite de recommander l'extension ou la modification de certaines des propositions du Livre vert et d'inciter le gouvernement à s'engager à adopter une loi constructive.

J'entends, par loi "constructive", une loi fédérale globale comprenant au moins les trois critères suivants:

1. Le droit légalement garanti aux citoyens à l'accès aux renseignements recueillis par le gouvernement ou par ses agences (c'est-à-dire une présomption d'accessibilité);
2. Une liste restreinte d'exemptions clairement définie justifiant le secret dans le cadre du processus gouvernemental; et
3. Une décision par une tierce partie impartiale, soit un tribunal, soit un ombudsman, quant aux renseignements tombant dans la catégorie exemptée.

Ces facteurs devraient, à mon avis, constituer le cadre général d'une loi sur la liberté d'information. L'adoption d'une telle loi aurait pour conséquence principale de briser le secret qui entoure actuellement les activités gouvernementales et d'établir le principe de l'accessibilité à l'information.

B. DÉMYSTIFICATION DE CERTAINS PRINCIPES SACRÉS

Avant de nous attaquer à certains problèmes particuliers qui se posent aux tribunaux administratifs dans le cadre d'une loi de ce genre, il importe de comprendre certains des principes fondamentaux du débat.

1. La responsabilité ministérielle

Le Livre vert expose en détail les conséquences de l'adoption d'une loi sur la liberté d'information et la responsabilité ministérielle dans notre contexte gouvernemental canadien. Pour reprendre les termes du Livre vert, responsabilité ministérielle signifie, très simplement, que "les ministres doivent répondre au Parlement des mesures qu'eux-mêmes ou des fonctionnaires relevant d'eux prennent". Ce principe vise à assurer que le gouvernement rende compte de ses mesures et décisions administratives de façon systématique et générale. Le Livre vert soutient que le fait de soumettre à une tierce partie impartiale les cas où le gouvernement refuserait de divulguer des documents, serait incompatible avec la responsabilité ministérielle.

Certains détracteurs du gouvernement allègueront bien sûr que le principe de la responsabilité ministérielle a été bafoué ces temps derniers, compte tenu de la position prise par le Solliciteur général et le Premier ministre sur les activités illégales de la GRC. On oublie cependant trop souvent que la loi sur la liberté d'information exigera probablement que les ministres eux-mêmes décident en première instance de l'application des exemptions justifiant le refus du gouvernement de divulguer certains renseignements. Cette mesure renforcera en fait l'exercice de la responsabilité ministérielle.

Le Livre vert s'oppose résolument à ce que la décision d'un ministre puisse être infirmée par un organe quelconque de révision comme un tribunal. Ce mécanisme est jugé comme étant une atteinte à l'exercice de la responsabilité ministérielle puisqu'il substitue en fait la décision d'un fonctionnaire nommé à celle d'un ministre. Ensuite, comme pour rejeter une fois pour toute l'idée d'un organisme impartial chargé de revoir les cas d'exemption, le Livre vert énonce cette déclaration mémorable et éclairée sur les tribunaux: "Il est impossible de bien informer un juge de tous les facteurs politiques, économiques, sociaux et touchant la sécurité, qui ont mené à une décision donnée".

La naïveté de cette déclaration suffit à prouver que la responsabilité ministérielle n'est qu'un prétexte dans le contexte d'un processus de révision satisfaisant. Cette déclaration constitue non seulement une insulte à la compétence et à l'expérience de nos juges, mais elle se base sur la notion que notre gouvernement doit être protégé des tribunaux, proposition contraire à toute compréhension fondamentale de la règle de droit. Dans le cadre du système judiciaire canadien, les décisions administratives sont soumises depuis longtemps à un examen judiciaire impartial et celles concernant l'accès aux documents du gouvernement ne devraient pas faire exception. Il ne suffit pas que ce rôle soit laissé au Parlement, au vérificateur de l'information ou au Commissaire à l'information responsable devant le Parlement, surtout lorsque les ministres peuvent habituellement compter sur une majorité disciplinée de partisans à la Chambre des communes pour approuver leurs actes malgré les critiques.

Personne ne demande de ne prévoir aucune exemption à l'obligation de divulgation pour les décisions prises par le Cabinet et le processus par lequel les ministres assument une responsabilité collective pour des mesures prises par le gouvernement. Ce secret devra évidemment s'étendre à tous les documents susceptibles de révéler des délibérations du Cabinet ou aux documents contenant des recommandations ou des conseils présentés au Cabinet, bien qu'il n'est pas nécessaire que cette exemption s'applique également aux renseignements concrets et aux résultats de recherches. L'anonymat des fonctionnaires fournissant ces recommandations ou conseils serait également protégé conformément à la convention de neutralité traditionnelle de la Fonction publique.

2. Le paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale

On peut relier au principe sacré de la responsabilité ministérielle, l'exemption de divulgation totale que le droit canadien permet au gouvernement concernant tout document qui serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales provinciales. Comme la plupart d'entre vous le savent déjà, le paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale donne actuellement aux ministres le droit absolu de refuser de divulguer ces documents, ainsi que des documents réservés au Cabinet en certifiant simplement par affidavit à un tribunal que la production ou communication de ces documents seraient préjudiciables aux intérêts en cause. Ce refus de divulguer des documents ne peut être étudié ou revu par un tribunal, quelles que soient les circonstances. Nous avons vu un exemple classique de l'utilisation de ce droit par le Solliciteur général, M. Francis Fox, qui a refusé, il y a moins de trois semaines, de déposer devant la Commission d'enquête Keable

du Québec certains dossiers se rapportant aux activités de la GRC, en alléguant que la production de ces documents porterait atteinte à la sécurité nationale.

Que M. Fox ait eu tort ou raison d'invoquer le droit au secret, la nature absolue de ce droit qui n'est soumis à aucun examen judiciaire dénote une mentalité d'État policier qui n'a certes pas sa place dans le droit canadien. Dans son projet de Code de la preuve publié en décembre 1975, la Commission de réforme du droit a souligné qu'il convient de peser, d'une part, les exigences du maintien du caractère confidentiel de l'information gouvernementale, et d'autre part, la nécessité d'assurer le fonctionnement juste et efficace du système judiciaire. La Commission a recommandé de modifier le droit actuel, afin de permettre à un juge de peser à huis clos les intérêts en présence ou, sur demande de la Couronne ou de l'une des parties, de renvoyer la requête de droit au secret devant le juge en chef du Canada qui désignera un juge de la Cour Suprême du Canada pour trancher la question. À mon avis, ce processus qui permettrait de concilier de façon satisfaisante des intérêts contraires devrait faire partie de toute loi sur la liberté d'information.

La Commission de réforme du droit a également remarquablement réglé le cas d'autres types de droit au secret tel que le secret avocat-client, en proposant qu'un juge soit chargé d'évaluer les intérêts en présence. Ces droits spéciaux au secret et la question de la détermination de leur validité pourraient être facilement inclus dans une loi sur la liberté d'information, aux termes de laquelle il serait inutile de prévoir une exception spéciale s'appliquant aux conseils juridiques et aux communications confidentielles entre un avocat et son client, en ce qui a trait aux questions gouvernementales. Il est important de noter que le Code de la preuve proposé par la Commission prévoit une exemption de divulgation qui n'est pas mentionnée dans le Livre vert en matière de droit au secret familial et de droit au secret professionnel.

C. LES ORGANISMES SOUMIS À LA LOI

Le Livre vert propose une loi sur la liberté d'information qui s'appliquerait à tous les ministères fédéraux (énumérés à l'annexe A de la Loi sur l'administration financière) aux corporations relevant d'un ministère, telles que la Commission de contrôle de l'énergie atomique et la Commission d'assurance chômage (énumérées à l'annexe B), aux corporations de mandataire, telles que la Commission de la Capitale nationale, la Corporation des dispositions des biens de la Couronne, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (énumérées à l'annexe C). En outre, la loi doit s'appliquer à certaines corporations de propriétaire nommées à l'annexe D de la Loi sur l'administration financière telles que la SCHL, la Société du crédit agricole et l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. Le Livre vert propose que d'autres corporations de prorpiétaire comme Air Canada et le CN soient exemptées de l'application de la loi étant donné leur situation concurrentielle.

Cela implique que, le Livre vert exempterait de l'application de la loi, tout tribunal fédéral quasi-judiciaire notamment un office ou une commission d'enquête instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes, puisque la liste des exemptions proposées comprend des documents dont la divulgation pourrait "entraver l'instruction d'une affaire" devant ces tribunaux et commissions d'enquête. Ainsi, d'après le Livre vert, il serait possible à

tout tribunal quasi-judiciaire, notamment une office ou une commission d'enquête instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes, de refuser de divulguer certains documents sous prétexte que cette divulgation pourrait entraver ses fonctions. La question serait ainsi facilement réglée. Malheureusement, la Loi sur les droits de la personne récemment adoptée par le gouvernement fédéral semble déjà reconnaître aux tribunaux et commissions d'enquête le droit d'être exemptés de l'obligation de divulgation. Le paragraphe 54 (f) de la Loi prévoit une exemption particulière relativement à l'accès des citoyens à des dossiers ou documents dont la divulgation est "susceptible d'entraver le fonctionnement... d'un tribunal quasi-judiciaire, ou commission, ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes."

On peut, évidemment, justifier le statut spécial réclamé pour les tribunaux d'arbitrage qui exercent des fonctions judiciaires. Les règles de justice naturelle reconnues par le droit commun peuvent en effet exiger que ces tribunaux divulguent, par souci d'équité, certains renseignements aux parties dont le cas leur est soumis. Lorsque les parties en cause se sont vues refuser ces renseignements, les tribunaux ont souvent jugé que ce refus constituait une perte de juridiction ou une entrave à l'exercice de leurs fonctions. En outre, les parties lésées par un refus de

divulgation peuvent toujours se prévaloir des recours prévus aux articles 28 et 18 de la Loi sur la Cour fédérale ou des dispositions analogues contenues dans les lois provinciales. En conséquence, certains soutiennent qu'il n'est pas essentiel que la Loi sur la liberté d'information s'applique à ces tribunaux.

D'autres allèguent que chaque tribunal, commission ou commission d'enquête devraient jouir d'une certaine latitude lui permettant d'édicter ses propres règles de procédure relatives au droit au secret afin de pouvoir concilier tant l'intérêt public de la divulgation de certains renseignements que les intérêts privés des parties qui comparaissent devant eux. D'aucuns soutiennent enfin que ces règles devront s'adapter à chaque tribunal et qu'il serait fastidieux et inutile d'appliquer les mêmes normes ou code sur la liberté d'information à tous les tribunaux.

Après avoir étudié cette question plus que quiconque, j'en suis venu à la conclusion qu'il ne peut et qu'il ne doit pas exister de statut spécial pour les tribunaux et que ceux-ci doivent être assujettis comme tous les autres organismes à la loi sur la liberté d'information. Cinq raisons expliquent ma position à ce sujet.

Premièrement, on ne peut s'attendre des citoyens canadiens qui n'ont pas de formation juridique qu'ils saisissent bien la

différence entre un tribunal quasi-judiciaire, un ministère gouvernemental, une corporation relevant d'un ministère ou une corporation de mandataire. Quelque soit l'organisme auquel il s'adresse, le citoyen a l'impression de traiter directement avec le gouvernement. Le public juge que ce qui est bon pour l'un est bon pour l'autre et que la loi sur la liberté d'information doit s'appliquer sans distinction.

Deuxièmement, il est un fait admis au Canada qu'un nombre important de juges nommés au niveau fédéral ou provincial viennent de la Fonction publique. Traditionnellement, les méthodes de divulgation de nombreux tribunaux d'arbitrage se sont modelées sur celles des ministères gouvernementaux. Cette similitude s'explique, en partie du moins, par l'échange de personnel. Il convient de noter dans ce contexte que la liberté d'information représente autant un état d'esprit que le sujet d'une loi. Toute tentative à venir de réforme législative devra s'accompagner d'efforts pour changer les vieilles habitudes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Fonction publique.

Troisièmement, la responsabilité ministérielle n'a souvent que très peu de rapport avec les tribunaux arbitraux qui sont juridiquement indépendants. En conséquence, dans la mesure où

la responsabilité ministérielle permet d'évaluer et de rendre public les réalisations d'un ministère, il n'en est pas de même pour un tribunal indépendant. L'application de la loi sur la liberté d'information aux tribunaux permettrait donc au public d'être mieux renseigné à leur sujet.

Pour ce qui est des avocats, l'application de la loi sur la liberté d'information aux tribunaux supprimera en grande partie la nécessité d'établir une distinction difficile entre ce qui est "judiciaire" et "administratif" lorsque la question du droit au secret se posera. Il est également difficile de faire une distinction claire entre un jugement et une décision. Comme de nombreux juristes l'ont souligné, ces distinctions sont souvent artificielles et confuses et ne servent dans tous les cas qu'à atteindre un objectif précis.

Finalement, il convient de souligner que l'application de la loi sur la liberté d'information aux tribunaux leur conservera tout de même une certaine liberté d'action. Par exemple, l'adoption de règles de preuve différentes serait admissible. Même si le tribunal jugeait nécessaire d'exiger plus de latitude et un droit au secret plus vaste que ceux qui lui sont accordés par la loi sur la liberté d'information, il pourrait demander au

ministre ou éventuellement au Parlement de modifier sa loi habilitante pour l'exempter, en partie ou totalement, de l'application de la loi.

Cependant, le tribunal serait probablement tenu de présenter des preuves irréfutables afin de justifier devant le ministre et le Parlement son désir d'être exempté de la présomption générale d'accessibilité. Il serait tout de même possible d'obtenir une exemption tout comme un certain nombre de tribunaux ontariens ont été exemptés d'adopter le code général de procédure contenu dans la Statutory Powers Procedure Act (Loi sur la procédure en matière de pouvoirs statutaires) en obtenant que le Parlement modifie leur loi habilitante.

Il convient de noter que la Loi sur la liberté d'information adoptée en Nouvelle-Écosse s'applique à tout ministère, tribunal, commission, fondation, organisme, association et tout autre groupe de personnes nommés soit par une loi du Parlement soit par une ordonnance du gouverneur en conseil ou qui sont directement ou indirectement responsables devant la Couronne de l'exercice de leurs fonctions. Bref, cette loi s'applique à tous les organismes.

Aux termes de la Freedom of Information Act (Loi concernant la liberté d'information) en vigueur aux États-Unis, le terme "agence" désigne "tout ministère, organisme militaire, corporation gouvernementale, corporation contrôlée par le gouvernement ou tout autre établissement faisant partie de l'exécutif du gou-

vernement (y compris le bureau exécutif du président), et tout organisme de réglementation indépendant." (souligné par l'auteur)

Les propositions présentées par le gouvernement de l'Australie en 1976 s'appliqueraient aux ministères d'État et aux administrations statutaires instituées en vertu de loi du Parlement ou par celles-ci, y compris les forces militaires. Seuls les tribunaux seraient clairement exclus de l'application de la loi puisqu'ils ne sont pas considérés comme des organismes relevant de l'exécutif.

Il est intéressant de noter que la Commission de réforme du droit dans son projet de Code de preuve applique les règles fondamentales de pertinence et d'exclusion et les règles concernant le droit au secret "aux procédures d'enquêtes judiciaires, arbitrales ou autres, tombant sous l'autorité des lois du Canada." Comme nous l'avons déjà souligné, bien des règles relatives au droit au secret présupposent l'élaboration de critères permettant de déterminer la validité de la requête et d'évaluer les intérêts en présence. La Commission a souligné que ces règles "visent à protéger des valeurs sociales importantes qui sont étrangères au processus d'enquête". Si la Commission a jugé bon d'étendre ces règles tant aux audiences de tribunaux qu'aux enquêtes, il conviendrait également que la loi générale sur la liberté

d'information s'applique aux enquêtes relatives à l'application des lois du Parlement. Mais à mon avis, cette pratique serait mauvaise pour les raisons que j'ai déjà données concernant l'application de la loi aux tribunaux.

Une autre question se rapportant à l'application de la loi porte sur les corporations de propriétaire nommées à l'annexe D de la Loi sur l'administration financière qui font directement concurrence, sur le plan financier, à l'entreprise privée. On peut alléguer, par exemple, qu'Air Canada, Radio-Canada, le CN et la Société Polysar Limitée devraient être totalement exemptés de l'application de la loi étant donné la situation concurrentielle dans laquelle ces sociétés de la Couronne se trouvent. Encore une fois, après étude minutieuse, j'ai conclu qu'elles devraient être assujetties à la loi sur la liberté d'information principalement pour les mêmes raisons que celles qui justifient l'application de la loi aux tribunaux quasi-judiciaires. En outre, il semble que la crainte de nuire à sa position concurrentielle ou à ses négociations en vue de l'obtention de contrats, soit la raison principale expliquant qu'une corporation demande d'être exemptée de l'application de la loi. Dans des circonstances normales, les corporations pourraient se prévaloir d'une exemption générale en raison de leur situation concurrentielle ce qui rendrait inutile une exemption totale puisque les renseignements délicats d'ordre commercial pourraient demeurer confidentiels. J'estime que les

corporations de propriétaire doivent être traitées comme les autres organismes gouvernementaux et qu'elles doivent être soumises à la loi sur la liberté d'information pourvu qu'elles puissent protéger leur position concurrentielle et leurs négociations visant l'obtention de contrats. Cette exemption générale sera étudiée en détail plus loin.

Une dernière question se rapportant à l'application de la loi porte la trentaine de lois fédérales qui contiennent actuellement des dispositions relatives au droit au secret. L'article 331 de la Loi sur les chemins de fer constitue un bon exemple à ce sujet puisqu'elle prévoit que les "renseignements de nature confidentielle... ne doivent pas être publiés ni révélés... sauf si de l'avis de la Commission, cette publication est nécessaire dans l'intérêt public." À mon avis, toutes les dispositions relatives au secret devraient être abrogées ou modifiées et englobées dans une loi générale sur la liberté d'information afin de se conformer à la présomption d'accessibilité sous réserve de quelques cas précis. Cela permettra de s'assurer que les cas sur lesquels il est véritablement nécessaire de garder le secret soient bien définis conformément à la loi sur la liberté d'information qui s'appliquerait à tous les ministères, organismes et tribunaux du gouvernement fédéral. Là encore il serait possible à un tribunal de se faire exempter de la présomption générale d'accessibilité, mais cela ne devrait se faire que par l'entremise

d'une mesure spéciale adoptée par le Parlement, mesure qui ferait partie intégrante ou qui suivrait l'adoption d'une loi générale sur la liberté d'information établissant cette présomption.

D. EXEMPTION ET CONCURRENCE

D'après mon étude des tribunaux administratifs fédéraux et provinciaux et mon expérience d'avocat-conseil devant certains d'entre eux, les considérations d'ordre concurrentiel constituent le principal facteur sur lequel se fonde un tribunal pour déterminer s'il doit ou non divulguer des renseignements financiers ou commerciaux. Franchement, j'ai été surpris de constater jusqu'à quel point des tribunaux tant fédéraux que provinciaux appliquent un raisonnement approfondi, qui tient pleinement compte des divers intérêts en jeu. À mon avis, ces tribunaux auront beaucoup moins de difficulté que bien des ministères ou des sociétés d'Etat à s'adapter à la Loi sur la liberté d'information, pourvu qu'on y prévoie clairement une exemption fondée sur des considérations d'ordre concurrentiel.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a déjà traité un certain nombre de cas où sont intervenues ces considérations. En 1976, Bell Canada présentait au CRTC une demande de relèvement de ses barèmes, et lui demandait d'appliquer les dispositions du secret des articles 331 et 335 de la Loi sur les chemins de fer, dont je viens de parler, et de ne rien divulguer du contenu d'une étude économique qu'elle avait effectuée et lui avait présentée. Cette étude, qui consistait en un document de quelque 46 pages, comprenait différents chapitres dont un sur les prévisions de demande, et un autre sur les mouvements de trésorerie. Bell Canada était particulièrement peu encliné à divulguer des renseignements sur les coûts de la main-d'oeuvre établis en heures-hommes et des prévisions d'augmentation de ces coûts au cours de chacune des dix périodes successives de douze mois.

Pour rendre sa décision, le CRTC a dû déterminer en quoi la divulgation de ces renseignements pourrait être préjudiciable à Bell Canada. Il a rejeté l'hypothèse de Bell Canada selon laquelle la divulgation de ses coûts à un concurrent lui rendrait la tâche plus difficile puisque ses concurrents n'étaient pas pour leur part tenus de faire des divulgations semblables. Il a également rejeté carrément les arguments présentés par Bell Canada pour que l'ensemble de l'étude demeure confidentiel. Le CRTC a donc entre autres décidé qu'il était nécessaire dans l'intérêt public de divulguer les chiffres de l'analyse économique sur les coûts en main-d'oeuvre pour 1976. Il a également exigé que soient rendus publics l'ensemble des chiffres pour chaque service, et le total général indiquant les frais d'établissement en dollars nominaux. Le Conseil était d'accord avec Bell Canada, sur un seul point, à savoir que la divulgation des augmentations annuelles des coûts de la main-d'oeuvre pouvait lui être préjudiciable au moment de négocier une convention collective. C'est donc à cet égard seulement que le CRTC a trouvé des preuves d'effets négatifs précis.

Bien que cette décision du CRTC puisse apparaître comme un pas important vers la divulgation complète des données financières, une décision rendu par le même organisme en mai 1977 traduit une optique plus restrictive. En effet, le CRTC s'est prononcé en faveur d'une demande de la compagnie de téléphone de Colombie-Britannique de ne pas divulguer, pour des raisons d'ordre concurrentiel, certains renseignements sur les coûts, les revenus, et les modes de commercialisation de cette dernière. Le Conseil a conclu, preuves à l'appui, que la divulgation de ces renseignements pouvait avoir des effets négatifs sur la société.

La distinction qu'il faisait entre sa décision de l'année précédente se fondait sur le fait que les données financières en cause concernaient un service fondamentalement non-concurrentiel, c'est-à-dire le prix à payer par les câblodiffuseurs pour pouvoir assujettir leur câble aux poteaux de Bell Canada, tandis que cette seconde décision visait des services non téléphoniques de nature concurrentielle, ce qui justifiait la non-divulgation des renseignements en cause. Le Conseil a toutefois considéré que ces données permettaient de déterminer si les taux appliqués aux usagers du téléphone servaient à financer des services autres que téléphoniques.

En général, le CRTC a défendu le caractère confidentiel des renseignements liés à la situation concurrentielle pour des radiodiffuseurs et des télédiffuseurs. Mais par contraste, il a exigé des câblodiffuseurs la divulgation de nombreux renseignements, ce qui traduit la politique qu'il a énoncée en octobre 1975 à la suite d'une audience publique tenue en juin relativement à l'affaire London Cable TV Ltd. devant la Cour fédérale.

Dans cet énoncé de politique, le Conseil a soupesé les divers intérêts en jeu. Il a signalé que d'après les partisans du secret, divulgation de renseignements financiers peut amener à donner une trop grande importance à des facteurs financiers et économiques, au détriment d'autres considérations plus importantes comme la qualité du service fourni par les câblodiffuseurs. Ils ont également allégué que cette importance excessive pouvait conduire à la tenue d'audiences longues et coûteuses, que de toutes façons, il appartenait au Conseil, aux termes de la Loi sur la radiodiffusion, de réglementer les entreprises de câblodiffusion dans l'intérêt public, et que de ce fait il n'était pas nécessaire de divulguer d'autres renseignements au public. Par

contraste, les partisans de la divulgation ont allégué que les câblodiffuseurs jouissent en fin de compte d'une concession exclusive d'utilisation des fréquences radio publiques, et que la population a par conséquent droit à un compte rendu des bénéfices de ces exploitants. Ils ont également fait valoir que les usagers ou autres intéressés du grand public qui veulent s'opposer à une demande d'augmentation des tarifs de câblodiffusion, devraient avoir accès à toutes les données financières déposées à l'appui de la demande, pour pouvoir intervenir efficacement et en toute connaissance de cause.

Le Conseil a opté en faveur de la divulgation du dernier état financier annuel du câblodiffuseur. Sa décision a évidemment été influencée par l'absence de considérations d'ordre concurrentiel qui font que la divulgation de renseignements peut être préjudiciable au câblodiffuseur.

Le Tribunal anti-dumping est encore un organisme qui a dû tenir compte de considérations d'ordre concurrentiel. Le paragraphe 29(3) de la Loi anti-dumping stipule que, lorsque des témoignages ou des renseignements qui sont d'une nature confidentielle, relativement aux travaux ou aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation, sont fournis ou obtenus au cours d'une enquête, les témoignages ou renseignements ne seront pas rendus publics de manière à pouvoir être utilisés par un concurrent ou par un rival commercial de la personne, de la firme ou de la corporation.

Et pourtant, l'esprit de cet article justifiant le secret a été sapé par le juge en chef Jackett de la Cour d'appel fédérale qui, dans l'affaire Magnasonic en 1972, a cassé une décision du Tribunal parce que celui-ci avait tenu compte de renseignements présentés confidentiellement par l'une des parties sans les divulguer aux autres, qui étaient en l'occurence des

importateurs. Le juge en chef a soutenu que, dans le cadre de l'audience, elles avaient droit à des chances raisonnables de répondre à toute affirmation contraire à leurs intérêts, et avaient le droit de se faire entendre quant aux pièces sur lesquelles le Tribunal entendait fonder sa décision. En ce qui concerne le dilemme dans lequel le paragraphe 29(3) plaçait le Tribunal, le juge en chef a proposé que les témoignages soient recueillis à huis clos, à tout le moins dans un premier temps.

Après cette affaire, le Tribunal a adopté un compromis sur la question du secret. Une partie peut maintenant demander que certains de ses témoignages soient entendus à huis clos en raison de leur caractère confidentiel, compte tenu de considérations d'ordre concurrentiel. On accède habituellement à ces demandes sans discussion. Les autres parties, qui ne sont pas autorisées à assister à ces audiences à huis clos, peuvent toutefois y être représentées par des avocats, ou à l'occasion par des experts-conseils. Mais si ceux-ci sont susceptibles de tirer profit, dans l'exercice de leur profession, des renseignements divulgués au cours de l'audience, ils ne sont pas admis. Les avocats et les experts-conseils présents doivent s'engager à conserver le secret des délibérations à huis clos, et ne peuvent y faire allusion qu'en termes généraux au cours des audiences publiques suivantes. On rend ainsi les exigences en matière de secret du paragraphe 29(3) compatibles avec la nécessité d'une audience équitable comportant la divulgation de certains renseignements à toutes les parties en cause.

L'Office national de l'énergie, qui est légalement tenu de conserver le secret sur toutes les études et de tous les rapports effectués en vertu de sa compétence consultative, suit toutefois, conformément à ses pouvoirs de réglementation, la pratique qui consiste à divulguer au public tous les renseignements fournis volontairement par des parties désireuses d'obtenir son approbation. Même les renseignements fournis lors de délibérations et pouvant être jugées valables du point de vue commercial ne sont pas traités confidentiellement. Les résultats de travaux de prospection constituent un bon cas d'espèce en ce qu'ils doivent être consignés lorsqu'il s'agit de les faire approuver comme le stipulent les Parties III, IV et V de la Loi sur l'Office national de l'énergie. L'Office semble n'accéder aux demandes de secret que s'il s'agit de renseignements très délicats en matière de finance ou de commercialisation qu'il n'a pas en main et dont une partie intervenante demande la production au cours d'un contre-interrogatoire. Mais même dans ce cas, l'Office penche fortement pour la divulgation si les renseignements demandés sont pertinents. Dans l'éventualité de l'adoption d'une loi sur la liberté d'information renfermant une exemption fondée sur "des considérations d'ordre concurrentiel", les parties pourraient demander le secret des délibérations se déroulant devant l'Office national de l'énergie, pourvu qu'elles prouvent que leurs position concurrentielle pourrait être compromise.

Par contraste, l'Office de l'énergie de l'Ontario a adopté une position plus restrictive qui, dans certains cas, favorise le secret pour des raisons d'ordre concurrentiel. Par exemple, l'Ontario Hydro a demandé l'été dernier l'autorisation d'augmenter ses tarifs pour 1978. Dow Chemical, la partie intervenante, a demandé la production d'un contrat d'achet de pétrole conclu

entre l'Ontario Hydro et Petrosar. En refusant d'exiger la production de ce contrat, l'Office signalait que l'importance des renseignements en cause par rapport aux questions de tarifs l'emportait du fait que "la divulgation pourrait causer des difficultés commerciales à l'Hydro et un préjudice à long terme à ses clients". L'Office a en outre rejeté la proposition de l'avocat-conseil de Dow Chemical d'examiner le contrat confidentiellement, rejet qu'il considérait comme relevant de ses fonctions quant à la demande de l'Ontario Hydro.

Au cours de la même audience devant l'Office de l'énergie de l'Ontario, des intervenants représentant des municipalités ont demandé la production de renseignements sur une proposition faite par l'Ontario Hydro à l'Énergie atomique du Canada Ltée, visant à ce que cette dernière modifie son accord de "remboursement nucléaire", laquelle proposition n'avait pas encore été examinée par l'EACL ni par le gouvernement du Canada. En rejetant la demande, l'Office a signalé que ladite proposition consituait une première étape de négociations délicates, et que "la divulgation des renseignements en cause pourrait avoir sur l'Hydro des effets négatifs tels qu'il n'y avait pas lieu d'exiger cette divulgation".

Lors d'une autre audience devant ce même Office relativement à une demande présentée par l'Ontario Hydro en vue d'augmenter ses tarifs pour 1976, des municipalités ont demandé la production d'un contrat d'achat de charbon conclu par l'Hydro pour les quatre années précédentes. L'Hydro a allégué que si elle divulguait ces renseignements, un fournisseur de charbon pourrait essayer de conclure un contrat égal à celui du concurrent ayant présenté la meilleure offre, ce qui causerait un préjudice commercial à l'Hydro en

affaiblissant sa position sur le plan négociation. Après avoir évalué l'intérêt public, et le préjudice commercial pouvant être causé à l'Hydro, l'Office a opté pour la non-divulgation des renseignements puisqu'un bon nombre des contrats contenaient plusieurs dispositions inhabituelles, différentes d'un contrat à l'autre; dans l'éventualité d'une divulgation, les conditions les plus favorables à un fournisseur seraient devenues des conditions classiques lors de négociations futures.

Dans une troisième affaire entendue l'année dernière, la Northern and Central Gas Corporation Limited, qui présentait une demande d'augmentation de ses tarifs, a demandé à l'Office de conserver le secret sur la teneur de contrats visant de grandes quantités de gaz industriel, et ce, non seulement en raison des pratiques des compagnies de gaz concurrentes, mais également de la possibilité d'avantager les clients actuels sur le plan des négociations, ce qui réduirait ses recettes et, dans certains cas, entraînerait une diminution de ses ventes au profit de ses concurrents. L'Office a rejeté la demande du requérant parce qu'il a jugé que la divulgation ne porterait pas atteinte à sa position sur le plan des négociations. Il a en outre signalé que la divulgation de contrats au public pourrait exiger du requérant qu'il fournisse à ses clients de meilleures explications et davantage de renseignements lors de négociations sur le renouvellement des contrats.

Hudson Janisch m'a fourni une copie d'une décision de la Cour d'appel de la Nouvelle-Ecosse. Cette décision, qui n'a pas encore été publiée, me redonne espoir quant à la capacité des tribunaux de bien concilier divulgation et non-divulgation avec des considérations d'ordre concurrentiel. L'affaire, jugée à la fin de novembre dernier, constituait un appel d'une décision de la

Rent Review Commission (Commission des loyers) de Nouvelle-Écosse, autorisant un propriétaire de Halifax à augmenter le loyer de ses appartements au-delà du pourcentage autorisé. Il semble que le propriétaire ait présenté des données en matière de coûts, mais que la Commission ait refusé de les communiquer aux locataires. Le conseiller de la Commission a allégué que le fait d'accorder ces renseignements aux locataires leur permettrait d'examiner des dossiers confidentiels ne le concernant nullement et les encouragerait à se livrer à des "chasses aux sorcières" à l'encontre des propriétaires.

En déclarant l'appel recevable, le juge en chef MacKeigan a dit qu'il lui avait été difficile de croire que la position concurrentielle d'un propriétaire pouvait être menacée par la divulgation à huis clos de frais d'exploitation, ou que la volonté de ce dernier à collaborer avec la Commission pouvait en être diminuée. Il a également fait une distinction entre les renseignements à fournir obligatoirement à la Commission, qui peuvent être jugés confidentiels comme dans l'affaire Magnasonic, et les renseignements fournis volontairement par le propriétaire, comme dans ce cas, lesquels doivent être divulgués par souci de justice envers les locataires.

Pour conclure ce chapitre sur les considérations d'ordre concurrentiel, j'aimerais parler brièvement de certains tribunaux où, pour des raisons d'ordre concurrentiel, le secret absolu est imposé par la loi. Toutes les enquêtes effectuées aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions doivent, en vertu de l'article 27, être menées en privé par le directeur et son personnel, ce qui sous-entend le secret sur tous les documents produits lors de ces enquêtes. Cette exigence statutaire de secret est

absolue sauf, ce qui arrive rarement, lorsqu'une partie d'une enquête est menée devant la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Bien que la raison d'être du secret soit vraisemblablement la protection de la position concurrentielle d'une personne faisant l'objet d'une enquête, ou de celle d'un plaignant fournissant des preuves, je me suis souvent demandé pourquoi cette exigence devait être absolue. Dans le cadre de la phase deux des modifications de la Loi sur la concurrence portant création de la nouvelle Commission de la concurrence, pourquoi ne pourrait-on investir l'administrateur de la politique de la concurrence d'un certain pouvoir discrétionnaire lui permettant de déterminer, dans des cas précis, si l'intérêt public doit primer sur l'intérêt concurrentiel?

On peut tenir un raisonnement semblable au sujet de l'article 14 de la loi ontarienne sur les pratiques commerciales, qui exige le secret absolu en matière d'enquête, d'inspection ou d'examen. On sait que le ministre ontarien de la Consommation et du Commerce a, à certaines occasions, enfreint cette article en faisant au média des déclarations sur l'évolution d'enquêtes sur d'importantes sociétés exerçant de prétendues activités illégales. Ne pourrait-on investir le ministre ou le directeur des pratiques commerciales d'un pouvoir statutaire discrétionnaire lui permettant de déterminer s'il n'y va pas de l'intérêt public de divulguer certains renseignements plutôt que de garder le secret pour des raisons d'ordre concurrentiel? De même, lorsqu'on a, en 1973, lancé l'importante et interminable enquête sur les politiques de fixation des prix de grandes sociétés pétrolières, n'aurait-il pas été préférable que le ministre de la Consommation et des Corporations ou que le directeur des enquêtes relatives aux coalitions ait eu le pouvoir discrétionnaire limité de rendre publique l'évolution de l'enquête pour, à tout le moins

apaiser les craintes de la population que rien n'était fait? Le secret absolu imposé par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est l'une des raisons qui expliquent le scepticisme dont le public a fait preuve lorsque le gouvernement fédéral, l'automne dernier, a demandé au directeur des enquêtes sur les coalitions d'enquêter sur l'accord de cartel uranium.

En rédigeant son projet de Code de la preuve en 1975, la Commission de réforme du droit a proposé un article conférant le droit au secret commercial, en se fondant évidemment sur des considérations d'ordre concurrentiel. Mais cette exemption, considérée par la loi américaine sur la liberté d'information comme un droit absolu, a été limitée sensiblement en ce qu'il ne pouvait être revendiqué s'il était considéré comme visant à dissimuler une fraude ou causer une injustice. Ainsi, non seulement le juge jouit alors d'un pouvoir discrétionnaire mais s'il ordonne la divulgation d'un secret commercial, il doit prendre "toutes les mesures nécessaires à la protection des intérêts de la justice, de ceux du détenteur du droit et des parties en cause". Autrement dit, il aurait suffisamment de latitude pour concilier des intérêts contraires.

E. EXEMPTION À LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Presque tous les projets de loi ou les lois ayant trait à la liberté d'information qu'il m'a été donné de voir comprennent des exemptions portant sur la vie privée. Le Livre vert, par exemple, propose d'autoriser la non-divulgation de certains documents qui pourraient:

> "entraîner la divulgation de renseignements personnels, selon la définition qu'en donne la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, menacer la sécurité d'un individu ou dévoiler la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement."

La Freedom of Information Act (Loi sur la liberté d'information) de la Nouvelle-Ecosse prévoit la non-divulgation d'information qui "pourraient révéler des renseignements personnels sur une autre personne". En 1977, date de création de la Commission d'étude sur la liberté d'information, le gouvernement de l'Ontario considérait le droit à la protection de la vie privée tellement important dans ce contexte qu'il a inséré cette expression dans le titre de la Commission. Un rapport préliminaire détaillé, rédigé au même moment, traite à plusieurs reprises, de la question de l'information et de la vie privée comme s'il s'agissait, en fait, des deux côtés de la même médaille.

La Freedom of Information Act (Loi concernant la liberté d'information) des Etats-Unis interdit "la divulgation de dossiers médicaux, professionnels et de tout autre dont la publication pourrait constituer une atteinte injustifiée et manifeste à la vie privée".

J'ai remarqué que les organismes et les tribunaux fédéraux et provinciaux du Canada se fondent déjà sur le principe de l'exemption pour juger les questions de confidentialité. Ce principe ne s'applique pas tant à la divulgation de renseignements professionnels selon la définition qu'en donne la Loi canadienne sur les droits de la personne, qu'à la divul-

gation de l'identité des sources de renseignements. De nombreux tribunaux, pour justifier la protection qu'ils accordent au caractère confidentiel de certains renseignements, allèguent la nécessité de protéger des sources qui, si elles craignaient d'être divulgées, pourraient hésiter à soumettre des rapports ou à fournir des opinions et des données en toute franchise. Les intérêts à protéger sont, à bien des égards, hybrides; en effet, il s'agit autant de la protection de la vie privée du particulier qui soumet un rapport que du fonctionnement efficace d'un tribunal ou d'un organisme ayant besoin de renseignements aussi complets que possible. Immédiatement après les considérations de concurrence commerciale, ce raisonnement hybride, en ce qui a trait aux exemptions visant à protéger la vie privée, est celui que citent le plus souvent les tribunaux pour autoriser la non-divulgation d'informations. Là aussi, différents tribunaux et organismes fédéraux et provinciaux ont déjà acquis beaucoup d'expérience pour ce qui est d'équilibrer des intérêts contraires.

Une décision prise en 1973 par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports concernant la publication de rapports d'enquêtes sur des accidents de chemin de fer en est un bon exemple. Depuis près de 70 ans, les commissaires aux transports par chemin de fer et leurs prédécesseurs refusent, abstraction faite de quelques rares exceptions, de divulguer les rapports d'accidents rédigés par leurs inspecteurs. Cette pratique, énoncée dans une décision qui date de 1908, se fonde sur le raisonnement suivant: (a) les rapports sont rédigés dans le seul but d'informer les autorités compétentes; (b) ils ne doivent pas être communiqués à des tiers cherchant à poursuivre les chemins de fer; et (c) les responsables des chemins de fer hésiteraient à fournir des renseignements aux organismes de règlementation s'il y avait la moindre possibilité que ces rapports soient utilisés à leur détriment devant les tribunaux.

M. le commissaire David Jones, président du Comité des transports par chemin de fer, a analysé les dispositions statutaires touchant cette question et a conclu que cette pratique de non-divulgation n'était pas légalement fondée. Dans sa décision, il a expliqué les critères généraux sur lesquels on doit se fonder pour juger toute prétention au secret. Il s'est d'abord penché sur le droit du public, y compris des familles des accidentés, qu'il s'agisse de morts ou de blessés, à être informé des causes des accidents de chemin de fer. Il a également tenu compte de la nécessité pour les employés de chemin de fer et leur syndicat de connaître tous les résultats des enquêtes approfondies et impartiales faites sur les accidents de chemin de fer qui pourraient avoir trait à leurs habitudes ou pratiques de travail. Et enfin, il a pensé au public en général et surtout aux voyageurs et aux expéditeurs de marchandises et a manifesté son inquiétude à l'égard des directeurs de compagnies de chemin de fer qui pourraient hésiter à faire un rapport complet et franc sur les accidents. En choisissant la divulgation, le commissaire Jones remarquait que des pouvoirs considérables sont à la disposition de la commission pour obtenir d'un employé de chemin de fer hésitant à parler qu'il dise la vérité; et enfin, il s'est dit persuadé que le fait de divulguer des renseignements n'aurait pas d'incidence néfastes sur l'exactitude des rapports d'enquête.

La Commission des accidents du travail de l'Ontario a réalisé beaucoup de progrès ces dernières années pour ce qui est d'équilibrer le conflit qui existe entre la divulgation des rapports médicaux d'un requérant et la protection du personnel médical responsable de la rédaction de ces rapports dans le cadre des procédures d'appel. Bien que la Loi sur les accidents du travail garantisse le caractère secret des rapports médicaux et interdise à tout membre de la Commission de divulguer tout renseignements qui pourrait lui être communiqué, les employés qui font l'objet de décisions

défavorables et souhaitent interjeter appel demandent souvent qu'on leur fournisse les renseignements médicaux que contiennent les dossiers de la Commission de manière à déterminer comment défendre leur cas en appel. Il y a un an et demi, la Commission n'était disposée à fournir qu'un résumé des renseignements médicaux sur lesquels elle fondait ses décisions sans fournir le nom de l'auteur du rapport et ce, pour établir un compromis entre la protection de la source d'information et le droit d'accès à l'information de l'employé concerné.

Cependant, la Commission a modifié ses méthodes lorsque des avocats, d'autres professionnels et des étudiants en droit, sous supervision juridique désirent s'assurer eux-mêmes de la validité du résumé. La Commission leur donne accès aux documents originaux une fois qu'on a interjeté appel et que la date de l'audience est fixée. Elle exige toutefois que toute personne obtenant accès aux pièces originales s'engage par écrit à ne divulguer aucun de ces renseignements, ni à les utiliser à d'autres fins que pour l'appel en question. Ces personnes doivent également s'engager par écrit à ne pas révéler à l'employé concerné des renseignements qui pourraient nuire à son bien-être, comme par exemple, lui faire part d'un état de santé médicalement extrêmement grave ou même désespéré. Pour reprendre les termes du président de la Commission, M. Michael Starr, "le but de ce système est de sauvegarder le caractère confidentiel des rapports secrets fournis à la Commission tout en tenant compte, dans la mesure du possible, du droit du requérant à avoir accès aux renseignements qui sont à la base d'une décision défavorable".

La Commission nationale des libérations conditionnelles est un autre tribunal qui essaie de réaliser un compromis entre la divulgation d'informations et la protection du caractère confidentiel des sources. L'extrait suivant est tiré d'un article écrit en 1976 par William Outerbridge, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et illustre bien cette situation:

"Il y a certains renseignements que nous ne divulguons pas aux détenus, et d'après moi, nous devons continuer de procéder ainsi. Prenons le cas des renseignements psychiatriques. Certaines femmes écrivent à leur mari: "J'ai bien hâte que tu sortes; mais elles nous écrivent en même temps pour nous révéler que, lors de leur dernière absence temporaire, leur mari s'est saoûlé, qu'ils les ont battues et qu'elles ont peur. Nous ne divulguons pas ces renseignements aux détenus.

Il arrive parfois également que des services de police et de renseignements nous communiquent des détails sur le crime organisé et sur certaines activités criminelles qui, si le détenu était mis au courant, mettraient inévitablement en danger la vie d'agents secrets ou de policiers. Nous ne pouvons donc pas non plus divulguer ce genre de renseignements. Mais, cela dit, je pense que nous pourrions réaliser de grands progrès pour ce qui est de fournir des renseignements aux détenus qui soumettent une demande de libération conditionnelle et c'est ce que nous essaierons de faire au cours des quelques années à venir."

La Commission de réforme du droit du Canada a rédigé, en 1976, un intéressant rapport sur le processus de libération conditionnelle qui porte sur l'accès des détenus à l'information. Les auteurs de ce rapport, Pierre Carrière et Sam Silverstone, ont lu les dossiers de libération conditionnelle de quelque 120 détenus pour déterminer s'ils contenaient des données qui, si elles étaient divulguées aux détenus, pourraient leur être préjudiciables ou encore constituer une menace pour leur sécurité, celle d'autres personnes, de l'État, ou même, de la Commission des libérations conditionnelles. Exception faite peut-être d'un certain nombre de rapports psychiatriques, les auteurs ont conclu que la divulgation de ces données n'aurait aucune répercussion. Pour le cas où des détenus, à la suite de la divulgation de certains renseignements, pourraient vouloir intenter des poursuites contre ceux qui ont contribué à l'établissement de leur dossier, les auteurs recommandent que l'immunité statutaire soit accordée à ces derniers.

Je sais gré à Bob Franson d'avoir attiré mon attention sur un exemple à la fois ingénieux et innovateur d'équilibre entre la divulgation d'informations

et la protection du caractère confidentiel des sources de renseignements, fourni par le CRTC au printemps dernier. En mars 1977, à la demande du ministre, le Conseil a entrepris une enquête spéciale pour déterminer si la Société Radio-Canada s'acquittait de son mandat tel qu'énoncé dans la Loi sur la radiodiffusion. Cette enquête a été faite conformément au propre mandat du CRTC qui figure à l'article 15 de la Loi sur la radiodiffusion, c'est-à-dire: "...de réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en oeuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi." Le Conseil a entrepris d'examiner et d'étudier tous les mémoires émanant du public, d'interviewer des employés de Radio-Canada et des particuliers et d'enquêter sur des questions précises concernant la programmation et les horaires, de même que sur les rapports qui existent de longue date entre les services français et anglais de la Société.

Il en est résulté une polémique sur la possibilité que soient divulguées la source et la teneur des mémoires soumis au CRTC. Le Conseil, ayant demandé au public de lui faire connaître son opinion, a reçu plus de 500 lettres, dont certaines de membres du gouvernement.

À mi-chemin de l'enquête spéciale, M. Guy Lefebvre, secrétaire général du Conseil, a refusé de diffuser les lettres alors reçues et a signalé qu'il était possible que leur teneur ne soit jamais divulguée. Toutefois, peu après, le président du CRTC, M. Harry J. Boyle a "clarifié" la position du Conseil. Il a annoncé que ces lettres seraient communiquées à la Société Radio-Canada sans indication du nom des auteurs, mais que toute lettre portant la mention "personnel et confidentiel" ne serait publiée que si le Conseil obtenait l'autorisation des divers auteurs d'en publier la teneur. M. Boyle a également promis qu'une fois le rapport d'enquête publié, toutes les lettres seraient versées aux archives publiques du CRTC en veillant toutefois à retirer les noms et adresses des auteurs.

Deux affaires, dont a été saisie la cour d'appel britannique en 1970, illustrent bien la façon dont les tribunaux peuvent concilier les intérêts contraires que sont la divulgation d'informations et la protection des sources. Dans le premier cas, la Reine contre le Gaming Board for Great Britain, ex parte Benaim and Khaida, (la Commission des jeux de hasard de la Grande-Bretagne, ex parte Benaim et Khaida) les requérants essayaient d'obtenir du Gaming Board une recommandation les autorisant à reprendre un établissement de jeux londonien très connu. Comme ils avaient des antécédents assez louches en Algérie, le Gaming Board éprouvait des doutes assez sérieux quant à l'opportunité de recommander qu'une licence leur soit octroyée. Même si le Board était tout à fait disposé à révéler aux requérants, de façon générale, les renseignements les concernant, il répugnait à fournir des données plus précises et à révéler ses sources d'information. La cour d'appel, tout en soutenant qu'il était juste que le Board fournisse aux requérants une idée de ses impressions, a jugé que rien n'exigeait, pour citer Lord Denning, qu'il fournisse absolument tous les documents à l'appui de sa décision. Lord Denning a signalé, en particulier, le fait que si les sources d'information étaient rendues publiques, personne n'oserait plus donner des renseignements sur les cercles malfamés, fréquentés par les membres du crime organisé, par crainte de représailles. Le tribunal a confirmé que le Board avait fourni aux requérants suffisamment de renseignements sur les objections soulevées pour leur permettre d'y répondre.

Dans l'autre cas, qui était l'affaire Pergamon Press, le Board of Trade (Chambre de commerce) effectuait une enquête sur les activités financières de Robert Maxwell qui exigeait non seulement d'entendre et de voir toutes les preuves et témoignages cités contre lui, mais qu'on lui en indique également les sources exactes. Le tribunal a conclu que Maxwell devrait se contenter d'un résumé des preuves soumises contre lui et Lord Denning a souligné qu'il existait des motifs valables, comme la crainte de poursuites en diffama-

tion et de délais inutiles pour ne pas révéler le nom des personnes disposées à témoigner. Il a établi une distinction importante entre le résumé des témoignages nécessaires dans l'intérêt de la justice et les témoignages de nature tellement confidentielle qu'ils ne pouvaient pas être communiqués aux intéressés, même en résumé, auquel cas le tribunal ne devait pas en tenir compte.

En vertu de la Loi sur l'assurance-chômage, la Commission de l'assurance-chômage est la seule habilitée à déterminer l'opportunité de divulguer à un prestataire la teneur de son dossier. Comme le fait remarquer la très récente étude des procédures administratives de la Commission effectuée pour la Commission de réforme du droit par Pierre Issalys et Gaylord Watkins, "le secret administratif" protège les dossiers des prestataires dans toute la filière administrative jusqu'au niveau de l'examen judiciaire. La protection des tierces parties est prévue en tant que justification spécifique de ce principe à l'article 115 de la loi qui garantit l'immunité à quiconque fournit en toute bonne foi des preuves concernant l'admissibilité d'un prestataire.

Néanmoins, les auteurs de cette étude nous font remarquer que la CAC accorde aux prestataires un accès assez libre à leurs dossiers, du moins lorqu'ils interjettent appel concernant une demande de prestation. En outre, le dossier que remet l'agent II au conseil arbitral contient habituellement toute la correspondance avec les tierces parties, ainsi que tout renseignement pertinent obtenu de tiers par téléphone accompagné d'une indication de la source. La même procédure s'applique aux dossiers des cas d'appel soumis à l'arbitre. En outre, la CAC ne révèle généralement pas la source des indices fournis à l'agent II ou à l'agent responsable des prestations avant le début du procès.

Le Code de la preuve proposé par la Commission de réforme du droit recommande, à l'article 44, que la Couronne ait le droit de refuser de divulguer l'identité de celui qui a fourni une information qui prétend porter sur la violation d'une loi fédérale ou provinciale à une personne chargée de veiller à l'application de cette loi, à moins que, d'après les circonstances, l'intérêt

de parvenir à une juste solution du litige ne l'emporte de maintenir le secret. Une fois encore, cet article sur le secret concernant l'identité d'un informateur s'appliquerait, s'il était mis en oeuvre à la suite de l'adoption du Code de la preuve, à toute enquête, étude, audience, arbitrage ou procédure d'établissement des faits assujettis aux lois du Canada.

Ayant conclu que la majorité des cas concernant les exemptions visant la protection de la vie privée ont finalement trait à la protection du caractère confidentiel des sources d'information, j'aimerais mentionner en passant deux tribunaux de l'Ontario où la protection de la vie privée du particulier comparaissant devant un tribunal pour obtenir une décision quant à ses droits, est considérée comme étant à la base de la nécessité du secret. Par conséquent, il est plus important de mettre au point une méthode permettant au public de s'assurer de l'honnêteté, de la qualité et de la cohérence des décisions de ces tribuneaux que de chercher à savoir si les droits à la vie privée d'un particulier ou le caractère confidentiel d'une source d'information sont respectés.

Le Social Assistance Review Board (Conseil de révision de l'assistance sociale) est un tribunal statutaire établi pour entendre les appels de décisions prises conformément à la Family Benefits Act (Loi sur les prestations familiales), à la General Welfare Assistance Act (Loi sur l'assistance fournie par les services de bien-être en général), à la Vocational Rehabilitation and Services Act (Loi sur la rééducation et les services professionnels) et à la Ontario Guaranteed Annual Income Act (Loi sur le revenu garanti annuel de l'Ontario). Une des conditions statutaires des procédures du Conseil est que les audiences soient tenues à huis clos de manière à protéger la vie privée du requérant. Les noms de tous les intéressés sont supprimés dans les décisions et il est interdit de diffuser l'identité de tout requérant ou bénéficiaire. Toutefois, le requérant ou bénéficiaire qui prépare un appel a le droit d'examiner toutes les preuves écrites ou documents que le directeur entend soumettre

au tribunal et la teneur de tous les rapports que le directeur a l'intention de fournir comme preuves lors de l'audience. Il n'est alors pas question de cacher l'identité des auteurs de ces rapports ou des sources de renseignements.

L'autre exemple est celui du Health Services Appeal Board (commission d'appel des services de santé) qui entend les appels de décisions prises par le directeur général en vertu de la Health Insurance Act (Loi sur l'assurance-santé) et qui ont trait au rejet d'une demande de paiement de services assurés ou au rejet d'une demande d'adhérence ou de prolongation d'adhérence au régime par un assuré. Tous les fonctionnaires travaillant pour la Commission d'appel et ses services connexes sont liés par l'obligation statutaire de conserver le secret concernant tous les renseignements dont ils sont saisis au sujet des assurés et des services assurés fournis. Il y a une exception à cette règle et elle a trait à la date à laquelle des services ont été fournis, à qui ils ont été fournis, au nom et à l'adresse de l'hôpital, du service de santé ou de la personne qui a fourni les services, de même qu'à la somme due par le régime, etc. Cette exception ne s'applique qu'en rapport avec l'administration de certaines lois médicales ou dans les cas où les renseignements sont transmis aux personnes qui fournissent le service, leur conseiller juridique ou tout autre représentant, ou encore, à la personne qui a reçu ces mêmes services, son conseiller juridique ou tout autre représentant. Ces exceptions mises à part, tous les renseignements sont confidentiels et les audiences du Health Services Appeal Board sont tenues à huis clos; ses décisions ne sont divulguées à personnes, à l'exception du directeur général qui, bien entendu, est le premier à décider de l'admissibilité.

La loi prévoit que tous les assurés sont censés avoir autorisé leur médecin à fournir au directeur général tous les renseignements sur des services assurés rendus, que pourrait demander ce dernier aux termes du régime, créant ainsi la possibilité de divulgation non justifiées de renseignements. Bref, la méthode que prévoit la loi, constitue un effort de protection de la vie

privée des particuliers; cependant, elle n'y réussit pas parce que le rédacteur était obsédé par l'idée de prévoir dans la loi le plus de liberté et de souplesse administrative possibles pour le directeur général. Il ne fait aucun doute que M. le Juge Horace Krever de la Cour suprême de l'Ontario qui est habilité, à titre de commissaire, à enquêter sur le caractère confidentiel des dossiers médicaux, fera un examen approfondi, au cours des prochains mois, du secret tel que prévu dans cette loi et dans les autres loi connexes de l'Ontario. Cette Commission a été créée peu après qu'il eut été découvert que la GRC avait réussi, sans y être autorisée, à avoir accès aux dossiers du régime d'assurance-santé de l'Ontario.

Maintenant que l'on connaît la situation de la Commission de révision de l'assistance sociale et de la Commission d'appel des services de santé, qui permettra aux citoyens d'évaluer leur processus décisionnel si on conserve le secret absolu? Le plus que nous puissions espérer est qu'un autre organisme d'enquête, comme le Rules Committee (Comité de règlementation), mentionné dans la Statutory Powers Procedure Act (Loi sur la procédure ayant trait aux pouvoirs), soit chargé de cet aspect important de la liberté d'information.

F. INTÉRÊTS PARTICULIERS DU REQUÉRANT

Une des questions-clés qui entrent en jeu lorsque des tribunaux et, en dernier ressort, des cours de justice entreprennent de déterminer la portée d'exemptions, c'est de savoir s'il est nécessaire de tenir compte des besoins particuliers du requérant. Par exemple, est-ce qu'une partie, qu'il s'agisse d'un requérant, d'un défendeur ou d'un intervenant, au cours d'une audience devant un tribunal arbitral, a davantage droit à la divulgation de renseignements qu'une personne qui n'a pas d'intérêt direct dans l'issue de l'affaire mais que peut vivement intéresser certains renseignements dont est saisi ou dispose le tribunal?

Aux États-Unis, la Loi concernant la liberté d'information prévoit la divulgation au grand public et empêche l'évaluation d'intérêts privés. Devant la loi, les besoins du requérant semblent irrecevables. La loi parle d'information du public et chaque organisme est tenu de lui faire connaître certains renseignements, et non pas seulement aux parties comparaissant devant certains tribunaux ou organismes. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les chroniqueurs ont taxé la récente expérience américaine de "cauchemar administratif". Evidemment, bon nombre de tribunaux américains font face à une multitude de poursuites intentées aux termes de la loi concernant la liberté d'information par des tiers désirant la divulgation de renseignements. Je crois comprendre qu'ils font également face à de nombreuses poursuites où les parties

en cause essaient de les empêcher d'acquiescer aux demandes de renseignements d'autres personnes.

A mon avis, on peut parfaitement défendre l'idée qu'un tribunal tienne compte de l'intérêt particulier du requérant lorsqu'il détermine s'il doit appliquer l'exemption fondée sur des considérations d'ordre concurrentiel, ou la protection de la vie privée. Je parle ici uniquement des tribunaux arbitraux qui tiennent des audiences publiques officielles, et non des ministères qui remplissent des fonctions purement administratives.

Le meilleur exemple de cette approche, qui a encore une fois été fourni par Hudson Janisch, concerne une décision rendue en 1972 par le commissaire David Jones, de la Commission canadienne des transports. Au cours d'une audience du Comité des transports par chemin de fer, sur les frais de transport du colza, le ministre manitobain de l'Expansion économique a affirmé qu'un certain nombre de producteurs de colza avaient refusé de s'établir dans sa province en raison des tarifs discriminatoires imposés par les chemins de fer. On l'a immédiatement mis au défi de citer des noms, mais il a refusé de le faire prétextant que la divulgation de ces renseignements serait préjuciciable aux intérêts de sa province.

D'après le commissaire Jones, ces demandes de secret exigeraient une évaluation des intérêts en jeu comportant

trois étapes. Premièrement, il faudrait savoir si la divulgation des renseignements causerait au requérant un préjudice réel et grave. Dans l'affirmative, il faudrait deuxièmement déterminer si les renseignements demandés concernent la question en cause et sont indispensables à l'étude de la demande présentée au Conseil.

Troisièmement, il faudrait savoir si les renseignements demandés sont également appropriés, et indispensables au requérant. Il a donc déduit qu'une personne qui est partie aux délibérations devant le tribunal a plus d'intérêt à s'opposer à la demande de secret qu'un tiers intéressé qui est simplement un membre du grand public.

Bien sûr, lorsqu'une personne tient vraiment à obtenir des renseignements présentés à un tribunal ou dont celui-ci dispose, elle peut essayer de se porter intervenant pour satisfaire son intérêt personnel. Cependant, dans bien des cas, ce n'est pas aussi simple, car on n'obtient pas une autorisation de se présenter à titre d'intervenant comme s'il s'agissait d'un droit. Il faut souvent que la personne ait un intérêt direct et appréciable face à l'objet des délibérations. En ce sens, la question de l'autorisation de se présenter est étroitement liée à celle de l'établissement des besoins particuliers de la personne qui demande des renseignements. Tel est certainement le cas au cours de nombreuses enquêtes publiques, comme l'a constaté l'Association canadienne pour les libertés civiles lorsqu'en décembre, elle a essayé, sans succès, d'obtenir l'autorisation de se présenter comme participant aux audiences de la Commission d'enquête Macdonald (de la GRC) et de même en 1975, au cours de l'enquête de la Commission royale Morand sur

les pratiques de la police du grand Toronto.

L'établissement de règles d'évaluation des besoins particuliers d'un requérant peut être effectué par les tribunaux eux-mêmes et par les cours qui contrôlent leurs décisions, en vue de contribuer à donner corps aux principales exemptions. En tant que telle, l'idée ne devrait pas être définie précisément par la loi sur la liberté d'information; on devrait plutôt en permettre l'évolution, et confier aux divers tribunaux et cours le soin de prendre des décisions à cet égard, selon chaque cas.

G. QUELQUES PROBLÈMES PARTICULIERS AUX TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

1. Règlements internes

De nombreux ministères et organismes fédéraux et provinciaux se servent, pour leurs activités administratives quotidiennes, de documents internes comme des notes de service au personnel ou des guides de pratique. Dans bien des cas, ces documents fournissent des explications détaillées sur les dispositions des lois et règlements administrés par le ministère ou l'organisme en question avant que le tribunal rende sa décision. En règle générale, ils ne sont pas communiqués au public.

Toutefois, la Freedom of information Act (Loi sur la liberté d'information) de la Nouvelle-Écosse garantit au public libre accès aux guides d'administration et aux instructions fournies au personnel qui touchent un membre du public. Cette loi prévoit également l'accès

aux déclarations de politique générale ou aux interprétations d'application générale énoncées et adoptées par un organisme. La Freedom of Information Act des Etats-Unis (Loi concernant la liberté d'information) prévoit l'accès du public à l'information en des termes analogues.

Au Canada, à l'échelle fédérale, la Loi sur les textes réglementaires prévoit la publication de tous les règlements et autres textes règlementaires. Toutefois, la portée générale de cette loi a été restreinte aux textes pouvant être définis comme étant de nature statutaire et ne s'est pas toujours appliquée aux documents internes simplement destinés à fournir des conseils d'ordre général.

Les méthodes adoptées par la Commission d'assurance-chômage constituent un bon exemple. Elle a préparé un guide exhaustif expliquant le programme d'assurance-chômage aux membres de son personnel. Le but premier de ce document est de servir d'outil d'enseignement permettant aux nouveaux employés de se familiariser avec leurs fonctions. Un des chapitres du guide traite de ce que l'on appelle un "Programme de recherche active d'emploi". Il fournit beaucoup de détails sur la façon de déterminer le moment où les prestataires doivent partir à la recherche d'un emploi, combien de contacts ils doivent prendre et ainsi de suite. En outre, il y est stipulé que les prestataires qui ne satisfont pas aux conditions du programme seront déclarés rétroactivement inadmissibles aux prestations.

Bien que ce document ne soit pas considéré comme irrévocable en appel, il est clair qu'il peut avoir une grande incidence sur les premières décisions prises au sujet de certains prestataires et de leur admissibilité aux prestations. Personnellement, je suis d'avis qu'il est injuste qu'un tel document soit utilisé au niveau interne, même dans le but limité de former des agents, sans que la teneur en soit divulguée dans sa totalité à tous ceux qui peuvent être touchés par les normes qui y sont énoncées.

En résumé, une loi sur la liberté d'information devrait exiger la publication de toutes ces règles internes. Cette disposition devrait également s'appliquer à toutes les interprétations que font les ministères et les organismes des lois, des règles et des politiques régissant l'administration de projets pouvant affecter le public, aux guides du personnel et aux recueils de règles sur lesquels les agents doivent se fonder lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions officielles et statutaires, et des raisons fournies par tout agent exerçant un pouvoir discrétionnaire lorsqu'elles sont susceptibles de constituer un précédent dans des cas semblables. Certains ministères ou organismes devront envisager de publier et de vendre leurs guides législatifs ou les manuels destinés à leur personnel. Il devrait être exigé des ministères ou organismes qu'ils mettent au moins un index de leur règles internes à la disposition du public.

Le Livre vert ne traite malheureusement pas de ce sujet.

2. Documents internes personnels

Ce domaine est l'un des plus controversé pour ce qui est de l'application des principes de la liberté d'information aux tribunaux administratifs. Une proposition australienne d'exemption semble assez générale pour empêcher la divulgation de presque tous les documents rédigés par le personnel, au moins de ceux qui contiennent des opinions, des conseils ou des recommandations, ou encore, qui reflètent les processus de délibération ou d'élaboration d'une politique. La loi américaine exempte toutes les notes de services ou lettres échangées au sein d'une agence ou entre diverses agences et auxquelles le public n'aurait pas légalement accès, de même que les rapports préparés pour un organisme de réglementation ou de supervision des institutions financières et ceux préparés en son nom ou pour son usage. Le Livre vert admet, et avec raison, que cette possibilité d'exemption suscitera des discussions considérables et exigera, en pratique, un énorme effort continuel de discernement.

Les tribunaux américains régis par la Freedom of Information Act ne se sont pas montrés très empressés à exiger la publication de divers types de documents rédigés par le personnel. Il semble qu'on ait eu plutôt tendance à appliquer un principe connu sous le nom de "séparation des fonctions", c'est-à-dire que les employés participant à une enquête ou à des poursuites judiciaires ne sont pas autorisés à avoir des contacts avec les membres du tribunal chargés du processus décisionnel lorsqu'il s'agit d'affaires sur lesquelles ils ont travaillé. En vertu de ce principe, quiconque a participé à une enquête ou à des

poursuites judiciaires est automatiquement exclu du processus décisionnel. Cette doctrine peut être assez gênante comme le CRTC l'a découvert il y a quelques semaines dans le cas de la société Canadian Cablesystems Ltd où quatre commissaires ont assisté à des réunions privées avec certains actionnaires d'une licence de diffusion par câble avant la tenue d'une audience publique visant à déterminer si le contrôle des titulaires de licences de câblodiffusion avait été transféré à la suite d'un récent échange d'actions. Il semble que les quatre commissaires aient également rédigé une note de service sur la réunion qui a été diffusée aux quatre autres commissaires. Bien que de telles réunions privées de décisionnaires de dernière instance peuvent créer effectivement une impression de préjugé éventuel, l'insistance sur le strict principe de la séparation des fonctions peut restreindre indûment le processus administratif, le rendre trop juridique et empêcher que l'expérience pratique et le rôle de supervision des commissaires aient une influence sur ce processus hautement complexe.

En rejetant la demande d'interdiction fondée sur un préjugé réel ou présumé soumise à la Division des procès de la Cour fédérale par la Ligue de radiodiffusion canadienne, M. le juge Cattanach a dit estimer que les réunions privées qui avaient eu lieu avec les actionnaires de la société Cablesystems avaient pour but, au départ, de recevoir une plainte et ultérieurement, d'enquêter. D'après lui, ces réunions avaient eu pour objet de déterminer si une audience publique devrait avoir lieu et non de chercher à savoir s'il y avait eu un changement dans le contrôle des licences. Et même, il a fait remarquer que le fait

qu'on ait ordonné la tenue d'une audience publique pour révéler tous les renseignements pertinents et entendre les parties intéressées montre bien que les commissaires n'auraient pu prendre de décision, dans un sens ou dans l'autre.

M. le juge Cattanach rejetait, en fait la doctrine de la pure "séparation des fonctions" comme étant inapplicable au Canada étant donné l'importance de la Commission et la nature hybride de ses fonctions.

S'il est impossible d'appliquer strictement la séparation des fonctions dans un contexte canadien, existe-t-il un moyen plus approprié d'établir l'équilibre entre l'intérêt public en ce qui concerne la divulgation de documents internes et le fonctionnement administratif efficace d'un tribunal fondé sur des conseils sincères et valables? L'expérience qu'ont acquis des tribunaux aussi complexes que l'ONE et le CRTC correspond parfaitement au problème. L'ONE ne publie aucun document ou rapport préparé par son personnel dans le cadre de ses responsabilités de réglementation. Ces rapports internes comprennent l'évaluation des renseignements soumis par les industries réglementées pour appuyer leurs demandes. L'Office est apparemment d'avis que les évaluations effectuées par son personnel ne contiennent aucune preuve nouvelle et ne font que refléter la documentation soumise par une partie à l'appui de sa demande. Par conséquent, il estime qu'il n'est ni nécessaire ni approprié d'en autoriser la divulgation. J'ai appris

que l'Office applique cette politique de non-divulgation même aux documents internes contenant des renseignements obtenus d'autres sources gouvernementales et qui ont trait à certaines procédures de réglementation dont il est saisi.

Il arrive souvent que les évaluations effectuées par le personnel et les renseignements contenus dans les rapports de celui-ci soient divulgués à un requérant lorsque l'Office juge que la documentation présentée à l'appui d'une demande est insuffisante. Cette requête est faite par l'intermédiaire d'une lettre explicative et cette dernière, de même que la réponse du requérant sont ensuite divulguées comme faisant partie du dossier. Il convient évidemment de souligner que la juridiction consultative distincte de l'ONE lui permet de demander à son personnel des rapports dont le caractère confidentiel est protégé de façon absolue. Il se peut que les renseignements ainsi obtenus soient utilisés pour d'autres procédures de réglementation, soit comme preuve directe soit simplement comme documentation servant de base aux politiques de l'Office et à ses décisions quant à une demande donnée.

Le CRTC ne divulgue pas ses rapports internes bien qu'ils puissent être à la base d'une décision de sa part de tenir une audience dans le but de déterminer si une licence de radiodiffusion doit être annulée ou suspendue. La gamme de documents internes utilisés par le CRTC semble très vaste. Certains sont très précis: ils ont trait au dossier de sécurité et d'accidents concernant le retrait d'une licence. D'autres rapports rédigés par son personnel sont de nature plus générale et portent sur un aspect précis des pouvoirs de réglementation de cet organisme.

Habituellement, le personnel prépare des rapports d'information pour les commissaires avant chaque audience, rapports qui contiennent les documents officiels amorçant les procédures, un résumé de chaque demande, ainsi que des notes sur le dossier du titulaire de la licence. Il arrive souvent qu'en réunissant cette documentation, le personnel prépare un résumé de chaque mémoire en y ajoutant des questions que le Conseil ou son conseiller pourrait souhaiter soulever. Il est particulièrement significatif que le juge en chef Jackett se soit dit d'avis, dans l'affaire London Cable TV Ltd., que le refus de divulguer ces documents internes n'empêchait pas les intervenants d'exercer les droits que leur accorde la Loi sur la radiodiffusion. Toutefois, il a infirmé la décision du CRTC pour une autre raison, à savoir que le défaut de divulguer les projections et états financiers du requérant ne satisfaisait pas, aux termes de la loi, aux conditions d'une audience publique.

A la lumière de ce qui semble être au Canada la pratique assez courante qu'est le respect du caractère confidentiel des rapports internes et l'approbation de ceux-ci par le corps judiciaire, il faut agir avec prudence avant d'exiger la divulgation totale de tous ces rapports pour éviter d'entraver les activités quotidiennes de ces tribunaux. Personnellement, je crois que la solution est de trouver le juste milieu et

d'essayer d'établir la différence assez délicate qui existe entre les parties des rapports internes qui contiennent des opinions, des avis ou des recommandations et qui doivent rester confidentielles et celles qui contiennent des faits qui, s'ils ont trait à une question précise dont est saisi un tribunal décisionnel, doivent être divulguées.

L'application pratique de cette distinction pourrait entraîner la séparation des rapports internes en deux parties dont l'une contiendrait des opinions, avis ou recommandations et resterait confidentielle et l'autre, les faits dont pourrait raisonnablement avoir besoin la partie requérante, et qui serait divulguée. Par ailleurs, je pense qu'il serait tout à fait raisonnable de prévoir la simple divulgation des renseignements recueillis par le personnel sans qu'il soit nécessaire de lui faire subir un interrogatoire contradictoire susceptible de n'avoir pour seul effet que d'influer sur les opinions, avis et recommandations fournis par lui au tribunal.

3. Méthodes de collecte de la documentation

Nos tribunaux administratifs ont différents moyens à leur disposition pour recueillir toute la documentation nécessaire à la tenue d'audiences officielles. Le CRTC,

l'Office national de l'énergie et l'Office de l'énergie de l'Ontario utilisent des témoignages enregistrés depuis plusieurs années. Le tribunal anti-dumping et le CRTC ont recours, pour leur part, à des conférences préalables à ses audiences. Un certain nombre de tribunaux, et plus particulièrement les offices de l'énergie et le CRTC utilisent une méthode qui comprend des interrogatoires écrits et des demandes de documents déterminés. Chacune de ces méthodes peut jouer un rôle utile pour ce qui est d'exiger la divulgation d'informations, mais il faut prendre garde que ce processus ne s'embourbe excessivement dans les procédures judiciaires ou rende inefficace les principes de la liberté d'information.

Le temps me manque pour rédiger une analyse complète des intérêts à concilier dans l'application et l'adaptation de ces méthodes. Qu'il me suffise de dire ici que nos tribunaux et surtout nos tribunaux fédéraux ont fait preuve de beaucoup d'ingéniosité et d'esprit d'innovation dans la mise au point de méthodes pratiques permettant de concilier de façon satisfaisante l'intérêt public en matière de divulgation préalable d'information et la nécessité de protéger le secret indispensable aux intéressés en cause. Laissez-moi vous citer l'exemple d'une récente décision du CRTC rendue le 3 mars 1977, à la suite d'une conférence tenue avant une audience concernant une demande d'augmentation de ses tarifs par Bell Canada en 1976

et la justesse des réponses de cette dernière aux nombreuses questions détaillées soumises par divers intervenants. En tout, 733 questions avaient été adressées par divers intervenants à Bell Canada qui avait répondu d'une façon ou d'une autre à la presque totalité dans les six semaines suivant la date limite de réception de ces questions. Après avoir félicité Bell Canada de la conscience avec laquelle elle avait réalisé ce travail et de la vitesse avec laquelle elle avait répondu aux questions, compte tenu du volume et de la complexité de celles-ci et du peu de temps imparti, le Conseil avait ensuite entrepris de déterminer si certaines de ces questions relevaient bien du sujet en question, étaient excessivement détaillées ou trop générales. En outre, des intervenants avaient exprimé leur mécontentement face à la réponse catégorique "non disponible" fournie par Bell à diverses questions.

Bell Canada expliqua, lors de la conférence préalable à l'audience, que cette expression signifiait qu'elle n'avait pas de dossier des données demandées qui en permettrait la reproduction sous la forme désirée sans être obligée, au minimum, de procéder à un travail manuel long et fastidieux ou à l'élaboration d'un nouveau programme d'ordinateur. De plus, elle a signalé que, dans la plupart des cas, les dossiers nécessaires pour fournir les données demandées n'existaient tout simplement pas, soit qu'ils n'aient jamais existés soit qu'ils aient été détruits.

Le Conseil, tout en ne mettant pas en doute la situation de Bell Canada, est convenu avec certains intervenants qu'elle devait être obligée d'expliquer, dans ses réponses, les raisons précises pour lesquelles ces données n'étaient pas disponibles pour permettre aux intervenants de procéder à une évaluation fondée de ses réponses. Le Conseil a également approuvé la proposition recommandant que dans les cas où il existait des renseignements permettant une approximation et susceptibles d'être utiles, ceux-ci devaient être fournis. D'après moi, la demande d'explications du Conseil du terme "non disponible" pourrait également s'appliquer aux cas de prétention au secret. En d'autres termes, le requérant devrait être tenu de fournir les raisons pour lesquelles il revendique le secret afin de permettre au demandeur de faire une évaluation fondée de sa réponse. Il ne fait aucun doute que des critères précis de ce qui constitue un motif valable pour protéger le secret (c'est-à-dire une disposition d'exemption s'appliquant, par exemple, à une situation concurrentielle ou à la protection de la vie privée) devant être élaborés pour ce genre de réponse. Il est réconfortant toutefois que le Conseil se soit montré disposé à procéder à cette évaluation détaillée dans l'intérêt de la justice, tant pour Bell que pour l'intervenant, permettant ainsi de tenir une audience vraiment constructive où l'équilibre des intérêts fut respecté.

Pour terminer, une méthode de recueil de documentation que les tribunaux canadiens n'utilisent généralement pas, est celle des témoignages de vive voix. Cette méthode est utilisée aux États-Unis par la Securities and Exchange Commission, (Commission de la Bourse des valeurs), la Federal Trade Commission (Commission fédérale du commerce) et la Federal Communications Commission (Commission fédérale des communications) non sans que, semble-t-il ces dernières subissent les difficultés qui découlent des frais et délais dont sont affligés ce genre de tribunaux. J'aimerais beaucoup entendre les opinions des participants de cette conférence qui connaissent les pratiques américaines, sur l'utilité de cette méthode, surtout en ce qui concerne les prétentions au secret.

Quoiqu'il en soit, il ne faudrait pas que les méthodes de recueil de documentation soient définies sous forme de loi ou de règlement immuables. Chaque tribunal doit pouvoir user de la plus grande souplesse dans l'adoption de la méthode la plus appropriée à son propre processus administratif, tout en tenant compte de la nécessité qu'il y a à conserver l'équilibre entre l'intérêt public de la divulgation et les intérêts privés des parties en cause pour ce qui est du secret, dans le cadre de quelques dispositions d'exemptions clairement définies.

H. CONCLUSION

Étant donné que l'adoption d'une loi sur la liberté d'information est de plus en plus demandée, il est nécessaire de procéder à une évaluation constante de l'incidence possible d'une telle loi sur le processus administratif. Jusqu'à maintenant, le débat a principalement porté sur l'application de cette loi aux ministères ou aux sociétés d'État. On s'est peu penché sur son application aux tribunaux arbitaux, aux enquêtes publiques et aux sociétés commerciales d'État. C'est ce que nous avons essayé d'analyser dans le présent document.

Je répète ici ma thèse selon laquelle on doit au Canada prendre des mesures pour s'assurer d'un gouvernement ouvert, grâce à une loi sur la liberté d'information à la fois complète et judicieuse. Pour que cette loi soit judicieuse, il faudrait particulièrement y prévoir (i) une présomption générale d'accessibilité à l'information; (ii) une liste d'exceptions clairement définies et peu nombreuses, dans les cas où le secret est justifié; et (iii) la décision d'une tierce partie indépendante en cas de différend.

Par complète, j'entends que cette loi doit s'appliquer de façon générale, c'est-à-dire à tous les tribunaux d'arbitrage fédéraux, aux enquêtes et aux sociétés d'État, ainsi qu'aux ministères et organismes du gouvernement. Il ne devrait y avoir aucune disposition spéciale permettant différentes règles

de secret pour les tribunaux, les enquêtes et les sociétés d'État, à moins que quelqu'un puisse démontrer de nouveau au Parlement, par l'entremise de son ministre responsable, qu'il est réellement nécessaire qu'il ne soit pas assujetti à la présomption d'accessibilité et aux dispositions d'exemption générale de la loi.

Le débat sur l'incidence de cette loi sur le processus administratif peut facilement s'enliser si l'on reste accroché à la vache sacrée qu'est la responsabilité ministérielle. Cette idée est souvent peu appropriée en ce qui concerne les tribunaux arbitraux qui, selon la loi, sont indépendants. Mais dans la mesure où elle l'est, cette idée lorsqu'on en parle dans le cadre du débat sur la liberté d'information, sous-entend souvent des doutes sur les cours de justice et sur l'efficacité du contrôle judiciaire, ce qui est naïf et égoïste.

De même, l'insistance sur le droit absolu, sans aucun contrôle judiciaire, pour ce qui est des relations internationales, de la défense nationale, des relations fédérales-provinciales et des délibérations du Cabinet aux termes du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale, peut viser à empêcher l'établissement d'un gouvernement ouvert. Même si ces catégories de renseignements devraient absolument être incluses dans les dispositions d'exemption, car elles constituent des cas où le secret est

justifié, le contrôle judiciaire à huis clos est certainement le meilleur moyen d'évaluer les divers intérêts en jeu.

Pour ce qui est des tribunaux arbitaux, des enquêtes et des sociétés d'État, on demande le secret en se fondant le plus souvent sur des considérations d'ordre concurrentiel. La disposition d'exemption devrait ici être soigneusement formulée pour que soit bien concilié l'intérêt public de la divulgation et l'intérêt privé de la non-divulgation, dans le but de protéger une position concurrentielle ou des négociations contractuelles en cours. Cependant, il y a lieu de signaler que plusieurs tribunaux fédéraux, notamment le CRTC, l'ONE et le Tribunal anti-dumping ont déjà acquis une certaine facilité à évaluer efficacement divers intérêts contraires. Ils ne devraient pas avoir beaucoup de difficulté à s'adapter à une loi sur la liberté d'information renfermant une disposition d'exemption bien formulée.

Il est également fréquent qu'on demande le secret en invoquant la protection de la vie privée. La plupart du temps, on fait valoir que le secret permet à des tiers l'accès à des sources de renseignements, et qu'il favorise la franchise. L'intérêt à protéger ici est quelque peu hybride par nature, il s'agit de protéger non seulement la personne qui fournit des renseignements à un tribunal, mais encore l'efficacité du tribunal sur le plan de la collecte des renseignements. Des tribunaux comme la CCT, la Commission nationale des libérations

conditionnelles, la Commission d'assurance-chômage et les Commissions d'accident de travail de certaines provinces ont déjà acquis beaucoup d'expérience sur le plan de la juste évaluation d'intérêts contraires. L'adaptation à une loi sur la liberté d'information ne devrait pas être pour ces tribunaux aussi pénible qu'on pourrait s'y attendre de prime abord.

Indépendemment de la disposition d'exemption générale aux termes de laquelle on peut demander le secret, je suis frappé de constater qu'un tribunal soit autorisé à tenir compte des particularités de la personne qui demande des renseignements dans l'évaluation des intérêts en jeu. Cela est contraire à la pratique américaine, mais je pense toutefois qu'un tribunal et qu'une instance supérieure pourraient légitimement, au moment d'interpréter la portée d'une disposition d'exemption particulière, se demander si les renseignements désirés sont à la fois appropriés, et indispensables au requérant. Cela veut dire que des parties aux délibérations d'un tribunal peuvent avoir droit à des renseignements plus que des tiers. Cela souligne encore plus l'importance de la possibilité de se présenter, et le droit du public de participer aux audiences, ainsi que leur rapport avec la question de la liberté d'information.

Finalement, je résumerai ma position en faisant les trois recommandations suivantes: (i) que la loi sur la liberté

d'information exige que soit rendue publique tout règlement interne de ministères, organismes et tribunaux; (ii) que les rapports de membres du personnel soient divisés en deux parties, dont l'une sur les opinions, conseils et recommandations (demeurant confidentiels) et l'autre sur les données concrètes (à divulguer au besoin); et (iii) que les tribunaux et les commissions d'enquête puissent, avec une certaine souplesse, élaborer leurs propres modes de collecte de renseignements et s'y adapter, dans le cadre général de la loi sur la liberté d'information, mais qu'ils ne soient pas assujettis à un type de modalités précis.

L'énorme tâche qui consistera à s'adapter à une loi sur la liberté d'information constitue un défi à relever, mais il y a beaucoup à retirer en donnant au public confiance dans le processus administratif. Allons-y.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Third class
Troisième classe
K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Council on Social Development:

Mr. Pierre Bourdon, Executive Director;

Mr. Jean-Guy Carrier, Director, Communications;

Mrs. Lora Rees-Potter, Director, Documentation Centre.

Du Conseil canadien du développement social:

M. Pierre Bourdon, directeur exécutif;

M. Jean-Guy Carrier, directeur des communications;

M^me^ Lorna Rees-Potter, directeur du centre de documentation.

Government
Publications

BINDING SECT. NOV 8 1979

Government
Publicatio